

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Rapporto collettivo

Le missioni internazionali

Anno 2011

Rapporti

A cura di IAI e CeSPI

INTRODUZIONE

Il presente Rapporto di scenario sulle missioni internazionali riunisce il contributo a cura dello IAI *La Nato dopo l'Afghanistan: Come la missione ISAF ha cambiato presente e futuro dell'Alleanza* e quello a cura del CeSPI *L'efficacia dell'impegno civile internazionale in Afghanistan*. La revisione è stata compiuta dal servizio Studi della Camera dei deputati e dai servizi Studi e Rapporti internazionali del Senato della Repubblica.

Indice

Sintesi e raccomandazioni

Parte I: La NATO dopo l'Afghanistan. Come la missione ISAF ha cambiato presente e futuro dell'Alleanza

1. L'impegno della NATO in Afghanistan, *Alessandro Marrone*
2. L'Afghanistan e l'approccio alla gestione delle crisi della NATO
 - a. La NATO e la gestione delle crisi prima dell'Afghanistan, *Riccardo Alcaro*
 - b. ISAF e l'evoluzione dell'approccio NATO alla gestione delle crisi, *Alessandro Marrone*
 - c. L'Afghanistan e la trasformazione militare della NATO, *Alessandro Marrone*
3. L'Afghanistan e la solidarietà interalleata, *Riccardo Alcaro*
 - a. I *caveat* e il problema dell'ineguale condivisione di oneri e rischi
 - b. La NATO e la sostenibilità di ISAF
 - c. ISAF e il futuro della NATO

Parte II: L'efficacia dell'impegno civile internazionale in Afghanistan

- I. Lo stato della crisi, *Emanuele Giordana e Gianni Rufini*
- II. Il ruolo internazionale, *Marco Zupi*
 1. Molti aiuti e poco sviluppo
 2. Ambiti e settori prioritari di intervento in campo civile
 - 2.1. Gli aiuti al settore pubblico
 - 2.2. Gli aiuti gestiti da NU, ONG, Croce Rossa e Mezzaluna Rossa
 - 2.3. Gli aiuti per la sicurezza interna gestiti da o con attori militari
 - 2.4. Il peso crescente di Infrastrutture e servizi sociali
 3. Il dibattito negli Stati Uniti sull'efficacia dell'intervento civile
 4. Il quadro attuale e gli scenari per il futuro

- 4.1. L'economia afgana e gli aiuti internazionali
- 4.2. La mappa della povertà delle province afgane
- 4.3. La dimensione regionale

III. Il ruolo italiano, *Emanuele Giordana e Gianni Rufini*

1. Il ruolo dell'Italia
 - 1.1. L'iniziativa politica italiana
 - 1.2. La saga degli inviati speciali
 - 1.3. La cooperazione negli ultimi anni
 - 1.4. L'atteggiamento verso le ONG
 - 1.5. Il contributo della società civile: una risorsa per la diplomazia

Bibliografia

Sintesi e raccomandazioni

Parte I

L'impegno alla guida della missione internazionale ISAF in Afghanistan rappresenta una delle prove più difficili che la NATO ha dovuto affrontare nei suoi oltre sessant'anni di vita.

Per durata, dimensioni, distanza geografica dall'area euro-atlantica, tipo di attività sia militari (controguerriglia) sia civili (ricostruzione), ISAF è una missione 'estrema', e per ora unica nella storia della NATO. Per altri versi, pur essendo stata occasionata dagli attacchi dell'11 settembre negli Stati Uniti, ISAF rientra nell'ambito della gestione delle crisi, un compito per cui l'Alleanza aveva cominciato ad attrezzarsi già negli anni 1990. Forzando la NATO ad impegnarsi in attività in cui non si era mai cimentata, ISAF ha contribuito a rendere più complesso e articolato l'approccio dell'Alleanza alla gestione delle crisi.

Da ogni punto di vista dunque l'esperienza di ISAF ha orientato in maniera determinante il processo di riforma della NATO.

La ripresa dell'insurrezione talebana ha indotto gli alleati a sviluppare capacità di controguerriglia sia sul fronte dell'addestramento sia su quello dell'equipaggiamento. Le grandi difficoltà a garantire la sicurezza degli attori locali e internazionali impegnati nella ricostruzione hanno spinto ISAF ad impegnarsi direttamente nell'erogazione di servizi pubblici attraverso speciali 'squadre provinciali di ricostruzione' (*Provincial Reconstruction Team*, PRT) composte sia da civili che da militari.

Proprio perché in Afghanistan le attività militari e di ricostruzione sono procedute di pari passo, e non in successione come in altri scenari di crisi, è emersa la necessità di un più forte coordinamento delle varie componenti dello sforzo internazionale di stabilizzazione. Date la precarietà delle condizioni di sicurezza e le grandi difficoltà logistiche, ISAF è emersa come l'unico attore in grado di assicurare un raccordo tra governo afgano, autorità locali, organizzazioni internazionali, ONG, ecc. Conseguentemente, il comandante della missione svolge un ruolo politico oltre che militare, avendo rapporti continui e diretti con lo stesso presidente Hamid Karzai.

In sostanza, l'esperienza di ISAF ha portato la NATO a rielaborare il suo approccio alle crisi in senso 'complessivo' (si parla appunto di *comprehensive approach*), in modo da creare più forti sinergie tra gli attori coinvolti e accrescere così le possibilità di conseguire gli obiettivi. Sul piano più strettamente militare, la missione in Afghanistan ha messo in grande evidenza la necessità di sviluppare adeguate capacità di spedizione, in particolar modo per guerre a bassa intensità (controguerriglia) e di lunga durata.

Nessuno di questi risultati è stato raggiunto senza un animato, e a volte aspro, dibattito. La realtà è che la missione in Afghanistan, con tutte le sue difficoltà di carattere politico e militare, e con i suoi alti costi e insoddisfacenti risultati, ha messo a dura prova la solidarietà interalleata. In particolar modo ha palesato come la NATO stia diventando una sorta di 'alleanza a due velocità', dove oneri e rischi sono distribuiti in maniera ineguale tra gli alleati, e le differenze di risorse aumentano invece di convergere. Le polemiche sull'entità numerica dei contingenti schierati da diversi paesi europei, nonché sulle restrizioni imposte al loro impiego (i cosiddetti *caveat*), hanno origine nella diversa percezione e valutazione della missione di alcuni stati membri della NATO rispetto ad altri. Alcuni governi hanno peraltro dovuto

tener conto di un'opinione pubblica che, dopo l'iniziale favore dovuto al clima di generale compartecipazione emotiva per le stragi dell'11 settembre, ha lentamente ma inesorabilmente tolto sostegno alla missione.

D'altra parte, la polemica sull'ineguale distribuzione di oneri e rischi non deve oscurare il fatto che ISAF ha fatto registrare una sola defezione significativa (quella dei Paesi Bassi, che comunque possono legittimamente affermare di avere profuso grandi energie in Afghanistan). Non solo, ma il numero di effettivi dei vari contingenti, inclusi quelli dei paesi europei più reticenti ad impegnarsi in Afghanistan, ha raggiunto il massimo storico nel giugno 2011, a quasi dieci anni dall'avvio di ISAF e a quasi otto dal coinvolgimento della NATO. La ragione di questa rimarchevole fedeltà alla causa riposa in buona parte nel fatto che un governo che si ritiri unilateralmente da una missione NATO è destinato a pagare un prezzo molto più alto che se si ritirasse da una coalizione ad hoc. Nel primo caso, infatti, un governo metterebbe in discussione la solidarietà interalleata e di conseguenza la propria credibilità e affidabilità internazionali.

Gli alti costi politici e finanziari di ISAF, nonché il suo parziale insuccesso, rendono improbabile l'ipotesi che la NATO si imbarchi in una missione simile nel prossimo futuro. Tuttavia, l'ipotesi che l'insoddisfacente *performance* di ISAF porti la NATO a concentrarsi nuovamente sui suoi compiti tradizionali – difesa e deterrenza e sicurezza dell'area euro-atlantica – non è verosimile. L'intervento in Libia ha mostrato come la NATO continuerà ad impegnarsi gestione delle crisi e dei conflitti intra-statali. Gli alti costi dello *state-building*, soprattutto se preceduto o accompagnato ad un'operazione militare, spingeranno la NATO a concentrarsi sulle capacità di prevenzione, in particolare allargando la rete delle proprie relazioni 'esterne' per mezzo di dialogo politico, partenariati strutturati, formazione, addestramento e assistenza nel settore della sicurezza e difesa. Ma non si potrà certo scongiurare del tutto il ripetersi di situazioni in cui l'opzione militare risulti quella preferibile (o l'unica possibile).

Le tensioni all'interno della NATO tra chi favorisce l'attivismo e chi la prudenza, tra chi vorrebbe l'Alleanza impegnata su scala planetaria e chi invece preferirebbe che si occupasse solo dell'area euro-atlantica, non sono destinate a venir meno nel prossimo futuro. In teoria, il patto di reciproca convenienza e solidarietà che sta alla base della NATO è sufficientemente forte da consentire all'Alleanza di perseguire priorità diverse. In pratica, tuttavia, la flessibilità della NATO dipende dalle risorse e dalla disponibilità a svilupparle e ammodernarle. Più che la differenza tra le priorità tra gli alleati, a minacciare la sostenibilità di lungo periodo della NATO è la disparità tra gli obiettivi che gli alleati si prefiggono e le risorse disponibili per realizzarle.

Parte II

Per quel che concerne l'impegno civile internazionale, ed in particolare quello italiano, rilevate le debolezze tradizionali del nostro Paese che si riflettono su tutte le missioni internazionali, e in particolare su quella in Afghanistan, la situazione di stallo attuale in quel paese fa sì che restino valide molte delle raccomandazioni elaborate recentemente dal Crisis Monitoring Group coordinato dal CeSPI, tra le quali:

- L'iniziativa politico-diplomatica a sostegno dei processi di pacificazione e/o stabilizzazione dovrebbe avere sempre una base giuridica e politica

pienamente legittimata, e servirsi di un'ampia consultazione con tutti i paesi interessati e con gli attori globali e regionali senza discriminazioni.

- L'azione militare deve svolgersi sempre con particolare attenzione alla protezione e tutela della popolazione civile, e nel massimo rispetto del diverso e specifico mandato delle organizzazioni umanitarie e di quelle di sviluppo. L'uso della forza militare in compiti di assistenza umanitaria e sviluppo dovrebbe restare coerente con le limitazioni e le prescrizioni del Consenso Europeo sull'Aiuto Umanitario (2007) e delle *Military Civil Defence Assets Guidelines* (2003).
- Gli aiuti internazionali devono essere basati sul consenso e la partecipazione delle comunità beneficiarie; in particolare, l'assistenza umanitaria deve rispettare i principi di imparzialità, neutralità e proporzionalità al bisogno, ed essere preferibilmente affidata ad organizzazioni che, seguendo i principi umanitari, siano percepite come neutrali e imparziali dalla popolazione.
- Le diverse attività devono essere portate avanti per quanto possibile in modo coordinato, nel rispetto dei diversi mandati, e in armonia tra singoli Stati, organismi multilaterali e ONG, nonché in un quadro di trasparenza su obiettivi, strategie e gestione.
- Storicamente, gli interventi in aree di crisi sono destinati a durare molto nel tempo, in casi estremi anche decenni. Essi esigono continuità dell'azione politica e adeguati impegni economici, per assicurare un'efficace presenza militare e un'azione umanitaria e di ricostruzione che garantisca la continuità nel lungo periodo.
- Il successo di un intervento è in gran parte determinato dal livello di conoscenza delle realtà sociali, culturali, politiche ed economiche su cui si opera, tanto da parte dei decisori strategici, quanto da quella degli operatori sul campo. In questo senso, un rapporto di consultazione - effettiva e non puramente formale - tra istanze governative e organizzazioni internazionali e non governative rimane essenziale e deve essere perseguito con costanza.
- Gli aiuti devono essere di entità adeguata per indurre un netto miglioramento delle condizioni di vita, preferibilmente concentrando le risorse per fasi o regioni geografiche. Qualità tecnica ed efficienza nella spesa sono importanti quanto l'entità dei finanziamenti. Le une e gli altri dovrebbero essere oggetto di controllo e valutazione sistematici e trasparenti.

- Le linee guida degli interventi civili dovrebbero essere sottoposti allo scrutinio parlamentare, con i rapporti regolari dai ministeri e dalle agenzie impiegati, e con il coinvolgimento delle ONG.
- Il successo di un intervento è in gran parte determinato dal giusto equilibrio tra i diversi strumenti a disposizione. Pure se in considerazione della ovvia differenza di costi, è necessario operare in modo bilanciato sul fronte “civile” e su quello militare, in un approccio al problema della sicurezza che includa il concetto di “sicurezza umana”.
- Le politiche di spesa dovrebbero godere di una flessibilità, che permetta di reagire all’evoluzione del conflitto, tra stabilizzazione, diritti umani, sviluppo economico-sociale, istruzione, lotta contro la corruzione, ecc.
- Purché avvenga nel pieno rispetto dei diversi mandati e delle linee guida concordate a livello internazionale, il coordinamento civile-militare è un fattore importante per il successo delle missioni internazionali. Per l’Italia, questo rapporto non dovrebbe essere realizzato soltanto sul terreno, ma preparato e monitorato attraverso la costituzione di un “Tavolo di coordinamento” tra Ministeri degli Esteri e della Difesa, ONG, Nazioni Unite e/o altri attori umanitari e dello sviluppo, con l’eventuale partecipazione di esperti indipendenti e di *think-tanks*, da tenersi a Roma prima e durante la missione.
- L’imposizione di modelli e criteri politici o culturali occidentali in società profondamente diverse può portare al sostanziale rifiuto e, in molti casi, all’ostilità della popolazione locale. È necessario favorire il senso di possesso e controllo da parte delle comunità, e l’autodeterminazione, pur lavorando, nel lungo termine, al pieno rispetto dei diritti umani in quelle società.
- Il coinvolgimento e il sostegno alla società civile e alle sue realtà organizzate e il supporto attivo ai processi di stabilizzazione e di riconciliazione che essa riesce a produrre, rappresentano la strada maestra per una pace sostenibile, e devono essere favoriti dalle politiche di aiuto internazionale.
- Un’attenzione specifica alle problematiche delle donne rappresenta uno strumento di concreta utilità pratica per l’azione sociale, e dovrebbe riflettersi in un’adeguata presenza femminile tra il personale civile e militare.
- Mentre l’azione umanitaria deve restare neutrale, gli altri interventi di assistenza e di ricostruzione, così come la presenza militare e l’azione diplomatica, devono sempre essere ispirati da una logica di riconciliazione e mitigazione del conflitto.

- Data l'opacità e la difficoltà di interpretazione delle situazioni di crisi e post-conflitto, va sottolineata l'importanza di promuovere accurate analisi degli *stakeholder* e delle dinamiche conflittuali, da svolgere in aggiunta alle consuete analisi di contesto e dei bisogni.
- Sarebbe importante che le autorità politiche e gli altri attori degli interventi internazionali adottassero un approccio non ideologico alle crisi, cercando di raccogliere il “comune sentire” degli addetti ai lavori: dalla comunità degli aiuti a quella militare, dagli esperti tecnici agli accademici, dagli analisti politici agli operatori economici e alle forze sociali coinvolte.
- Esiste un ampio patrimonio di “lezioni apprese” che viene molto scarsamente utilizzato nella fase di decisione e pianificazione dei diversi interventi. Un più ampio e sistematico utilizzo di questo strumento permetterebbe di evitare il ripetersi di errori spesso gravi.

Parte I

La NATO dopo l'Afghanistan.

Come la missione ISAF ha cambiato presente e futuro dell'Alleanza

di Riccardo Alcaro e Alessandro Marrone¹

Introduzione

Lo scopo di questo studio è fornire un'analisi degli effetti sulla NATO del suo impegno politico e militare in Afghanistan. Nonostante la missione sia ancora in corso, la sua lunga durata (quasi otto anni sono passati da quando la NATO ne ha preso il comando) consente di tracciare un quadro relativamente esauriente delle sue implicazioni, soprattutto sul fronte delle capacità – anche militari – necessarie per gestire una situazione di crisi. Più difficile invece prevedere con certezza gli effetti politici di lungo periodo. Da una parte, infatti, la missione ha messo a dura prova la solidarietà interalleata; dall'altra però ha anche dimostrato come la NATO sia spesso un'opzione preferibile a coalizioni ad hoc.

Lo studio è diviso in tre capitoli.

Il primo ripercorre telegraficamente la storia della missione in Afghanistan da quando la NATO ne ha preso il comando.

Il secondo inquadra la missione nel più ampio contesto della gestione delle crisi, un compito che la NATO si è data nel corso degli anni 1990 e che l'impegno in Afghanistan ha contribuito a modificare sensibilmente, sia sul piano politico sia sul piano delle capacità militari. Il capitolo è a sua volta diviso in tre parti: la prima mostra come l'impegno in Afghanistan si sia sviluppato più in continuità che in rottura col recente passato della NATO; la seconda valuta se e in che misura la missione afgana abbia contribuito a modificare l'approccio della NATO alla gestione delle crisi; la terza si concentra sull'impatto della missione sulla trasformazione militare dell'Alleanza.

Il terzo e ultimo capitolo analizza le implicazioni dell'operazione in Afghanistan per il futuro della NATO. Anch'esso è diviso in tre parti: la prima valuta gli effetti dell'inequale distribuzione di oneri e rischi tra alleati che caratterizza la missione e che è all'origine di forti tensioni interalleate; la seconda guarda invece alle ragioni per le quali, a conti fatti, il coinvolgimento della NATO in Afghanistan ha garantito la sostenibilità di una missione che si avvia a durare almeno un decennio; la terza infine offre qualche spunto di riflessione circa la futura evoluzione della NATO, distinguendo tra i fattori di rischio che possono essere in qualche modo gestiti quelli invece che minacciano di rendere la NATO sempre più frammentata e conseguentemente inattiva.

¹ Riccardo Alcaro è ricercatore del Programma Transatlantico dell'Istituto Affari Internazionali (IAI) di Roma e *European Foreign and Security Policy Studies* fellow; Alessandro Marrone è ricercatore del Programma Sicurezza e Difesa dello IAI e giornalista pubblicista.

1. L'impegno della NATO in Afghanistan

L'*International Security Assistance Force* (ISAF) ha iniziato le sue attività in Afghanistan alla fine del 2001 su mandato del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (risoluzione 1386/2001). La NATO ha preso ufficialmente la guida di ISAF nel 2003, e ha gradualmente ampliato il raggio di azione della missione da Kabul, la capitale, all'intero territorio nazionale, processo completato nel 2006. Dal 2006 ad oggi il contingente ISAF è progressivamente cresciuto fino a raggiungere i 132.500 effettivi a giugno 2011².

Alla missione partecipano quarantotto paesi, di cui venti non membri della NATO. Fino al 2006 il comandante di ISAF (COMISAF) è stato scelto a rotazione tra i paesi partecipanti alla missione che schieravano i contingenti più numerosi, tra cui l'Italia, mentre dal 2007 si sono avvicendati alla guida di ISAF solo generali americani. Il COMISAF è a a volta sottoposto, nell'ambito della catena di comando NATO, al comandante supremo delle forze alleate in Europa (SACEUR), l'ammiraglio americano James Stavridis³. Il comando NATO si applica a tutti i paesi partecipanti a ISAF, inclusi i non membri dell'Alleanza. Da luglio 2010 il generale David Petraeus è al comando di ISAF. Petraeus è anche il comandante di *Operation Enduring Freedom* (OEF), la missione americana che svolge azioni di controterrorismo contro gli affiliati di al-Qaeda, e in questa veste risponde al presidente USA Barack Obama. Solo dal 2010 i comandi di ISAF e OEF sono stati unificati in capo alla stessa persona, ma le due missioni mantengono compiti diversi e conducono operazioni distinte, sebbene in una certa misura coordinate.

Il mandato ufficiale di ISAF consiste nell'assistere il governo afgano a stabilire la propria autorità sul paese, rintuzzando gli attacchi di una diffusa e tenace guerriglia composta in buona parte dai gruppi tribali spodestati dall'intervento anglo-americano del 2001 (tra cui spiccano i Talebani, a cui sono legati anche i membri restanti del nucleo originale di al-Qaeda che faceva capo a Osama bin Laden ed è ora guidato dal suo ex vice Ayman al-Zawahiri). Nell'ambito di questo mandato, ISAF ha nel corso degli anni perseguito diversi obiettivi 'intermedi' attraverso differenti strategie⁴. Solo a partire dal 2009, dopo un lungo dibattito all'interno della amministrazione Obama, ISAF si è orientata in modo stabile su una strategia di controguerriglia (*counterinsurgency*, COIN), opzione sostenuta con forza da Petraeus e dal suo predecessore al comando della missione, generale Stanley McChrystal⁵.

L'attuale strategia di ISAF mira non solo a contrastare militarmente la guerriglia, ma anche a proteggere la popolazione civile, a sostenere gli sforzi per lo sviluppo socio-economico e *governance*, e ad addestrare le forze di sicurezza afgane. Questi quattro obiettivi intermedi sono ritenuti funzionali allo scopo finale di mettere le istituzioni afgane in grado di garantire un certo grado di sicurezza e stabilità al paese, e di contrastare autonomamente sia le infiltrazioni di al-Qaeda sia una guerriglia indebolita ma non sconfitta. Nel perseguirli ISAF dunque non conduce solo

² NATO, *International Security Assistance Force (ISAF): key fact and figures*.

³ Per tradizione il comandante supremo delle forze alleate in Europa è un americano, mentre il segretario generale dell'Alleanza è un europeo.

⁴ Cfr § 2c del presente studio

⁵ Stanley McChrystal, *ISAF Commander's counterinsurgency guidance*.

operazioni di combattimento, ma anche attività di *institution-building* come la formazione e addestramento delle forze armate e della polizia afgana attraverso la *NATO Training Mission Afghanistan* (NTM-A) lanciata nel 2009.

Al tempo stesso, i paesi che partecipano a ISAF hanno istituito ventotto ‘Squadre provinciali di ricostruzione’ (*Provincial Reconstruction Teams*, PRT), con il compito di sostenere lo sviluppo socio-economico a livello locale principalmente attraverso la costruzione di infrastrutture (strade, sistemi di irrigazione, ecc.). Lo svolgimento di queste attività presuppone da parte di ISAF un costante sforzo di coordinamento con le varie istituzioni afgane, con organizzazioni internazionali quali ONU, Unione Europea e Banca Mondiale, e con i paesi donatori che a vario titolo concorrono al tentativo di pacificazione e stabilizzazione dell’Afganistan. Di fatto, ISAF rappresenta uno degli esempi più avanzati di quello che la NATO definisce ‘approccio complessivo’ (*comprehensive approach*) alla gestione delle crisi, ovvero un approccio basato sul coordinamento degli strumenti politici, diplomatici, militari, civili ed economici a disposizione all’interno di una strategia condivisa.

La strategia di controguerriglia è intrinsecamente collegata al graduale trasferimento della responsabilità per la sicurezza del paese da ISAF alle istituzioni afgane. I tempi della transizione sono stati inizialmente fissati dagli Stati Uniti, in particolare dal presidente Obama che nel discorso tenuto a West Point il 2 dicembre 2009 ha indicato nel luglio 2011 il periodo in cui iniziare il graduale ritiro delle forze USA⁶. In seguito il calendario è stato in una certa misura ridefinito, anche considerando l’esigenza delle istituzioni afgane di avere più tempo per prepararsi al passaggio di consegne. Le conferenze di Londra⁷ e di Kabul⁸ hanno stabilito alcune linee guida e tappe della transizione, ad esempio l’impegno dei paesi donatori a far sì che il 50% degli aiuti internazionali all’Afganistan sia gestito direttamente dal governo afgano. Il vertice NATO di Lisbona del 20 novembre 2010 ha invece confermato l’intenzione dei paesi membri di ISAF a mantenere truppe di combattimento in Afganistan fino al 2014, sebbene il loro numero verrà gradualmente ridotto entro quella data rispetto al livello attuale. A Lisbona governo afgano e Alleanza Atlantica hanno anche firmato una dichiarazione di intenti per stabilire un partenariato di lungo periodo⁹, dichiarazione che pone le basi per l’assistenza militare NATO alle autorità afgane ben oltre il 2014. Recentemente, il presidente americano Obama ha dichiarato che entro il 2012 rimpatrierà i trentamila soldati aggiuntivi che aveva inviato in Afganistan a partire dal tardo 2009 (il cosiddetto *surge*, parola che in gergo militare indica un aumento sostanziale ma limitato nel tempo). In seguito all’annuncio di Obama, alcuni paesi europei – incluse Francia e Germania – hanno fatto sapere che procederanno ad una graduale riduzione dei loro contingenti. La scadenza del 2014 per il ritiro delle forze combattenti non è stata messa in discussione.

⁶ Alessandro Marrone, *L’incerta scelta strategica di Obama sull’Afganistan*.

⁷ Comunicato della Conferenza di Londra sull’Afganistan, 28 gennaio 2010.

⁸ Comunicato della Conferenza internazionale di Kabul sull’Afganistan, 20 luglio 2010.

⁹ Dichiarazione congiunta della NATO e del governo della repubblica islamica dell’Afganistan su una partnership duratura, 20 novembre 2010.

Il trasferimento di responsabilità – processo denominato in lingua Pashtu e Dhari con la parola *Integal* (“transizione”) – ha preso avvio nel 2011 con l’annuncio da parte del presidente afgano Hamid Karzai, il 20 marzo, che sette aree del paese sarebbero passate sotto il controllo del governo afgano. Le sette aree sono le province di Kabul, Bamyan e Panshir e le città di Mazar-el-sharif, Laskhar Gah, Mehtelam ed Herat¹⁰, quest’ultima sede del contingente italiano. In queste aree le forze afgane sono state giudicate in grado di assumersi responsabilità di sicurezza, pur con il sostegno di ISAF per quanto attiene, tra l’altro, a logistica, *intelligence* e supporto aereo, e di contrastare efficacemente la guerriglia ancora attiva in loco¹¹. Lo stesso processo verrà attuato in fasi successive anche per altre province e città, con l’obiettivo di trasferire la gestione della sicurezza di tutto il paese al governo afgano entro il 2014. Nello stesso periodo ISAF dovrebbe ridurre le operazioni di combattimento e le truppe schierate in Afghanistan, concentrando gli sforzi di un contingente ridotto sull’addestramento, l’equipaggiamento e il sostegno logistico e di altra natura all’esercito e alla polizia afgani.

L’evoluzione di ISAF non è stata né lineare né esente da difficoltà di carattere politico e militare. In primo luogo, sin dall’inizio si è registrato uno scarto tra gli ambiziosi compiti della missione e le insufficienti risorse messe a disposizione dei paesi partecipanti. Nel 2003 ISAF ammontava a circa 4.000 uomini concentrati a Kabul, mentre nel 1996 la missione NATO di stabilizzazione della Bosnia poteva contare sin dall’inizio su 32.000 uomini dispiegati su un territorio pari a un settimo di quello afgano. Tra il 2003 e il 2007 la guerra in Iraq ha distolto dall’Afghanistan l’attenzione degli Stati Uniti e di una parte degli alleati europei, privando la missione afgana di fondamentali risorse politiche, umane e materiali e dando modo alla guerriglia talebana di riorganizzarsi. A gennaio 2007 ISAF aveva ormai esteso il proprio raggio di azione a tutto il territorio afgano, ma contava solo 35.100 effettivi di cui 14.000 americani¹² – un contingente chiaramente inadeguato per i compiti assegnatigli (basta pensare che oggi le forze ISAF schierate sono quasi quattro volte superiori). Sebbene la carenza di effettivi sia stata in parte dovuta ai tempi tecnici necessari per organizzare una missione complicata come ISAF, in un paese distante dall’area euro-atlantica e senza sbocchi sul mare come l’Afghanistan, è evidente come Stati Uniti e NATO abbiano clamorosamente mancato di adeguare i mezzi ai fini della missione. Anche gli altri attori internazionali presenti in Afghanistan hanno commesso lo stesso errore. In generale è stata sottostimata sia la capacità di rigenerarsi della guerriglia sia le condizioni disastrose dello stato afgano che non era ‘fallito’ ma ‘distrutto alle fondamenta’¹³. Una prima presa d’atto ufficiale in ambito ISAF della portata, profondità e interconnessione dei problemi, dell’interrelazione tra le dimensioni civile e militare, nonché della necessità di aumentare le risorse in una prospettiva di medio periodo, è venuta solo con la *ISAF Strategic Vision* approvata nel

¹⁰ BBC News, *Hamid Karzai names areas to be handed to Afghan forces*, 22 marzo 2011.

¹¹ Alessandro Marrone, *Afghanistan in Transition: The Security Context Post-Bin Laden*.

¹² NATO, *International Security Assistance Force (ISAF): key fact and figures*, 2 gennaio 2007.

¹³ Colloqui avuti da Alessandro Marrone in Afghanistan e al Quartier Generale Alleato di Bruxelles con ufficiali e funzionari NATO e afgani, marzo-aprile 2011

vertice NATO di Bucarest del 2008¹⁴, ben cinque anni dopo l'inizio della missione stessa.

Nel complesso, ISAF è una missione NATO 'estrema' e in un certo senso 'unica' nella storia dell'Alleanza Atlantica. È infatti al tempo stesso: una missione di terra su larga scala; di lungo periodo (nel 2014, data entro la quale le truppe da combattimento verranno richiamate in patria, ISAF sarà stata sotto guida NATO per oltre dieci anni); di controguerriglia e non di stabilizzazione post-conflitto come nei Balcani; lontana dall'area euro-atlantica; dagli alti costi umani (i caduti tra i soldati NATO hanno superato i 2.400)¹⁵; e aperta a venti paesi partner inseriti nella struttura di comando dell'Alleanza.

2. L'Afganistan e l'approccio alla gestione delle crisi della NATO

2.a. La NATO e la gestione delle crisi prima dell'Afganistan

L'intervento della NATO in Afganistan ha origine negli attentati terroristici dell'11 settembre 2001 negli Stati Uniti. In quell'occasione il Consiglio Nord-Atlantico (*North Atlantic Council*, NAC), per la prima volta nella storia, ha evocato la possibilità di attivare il meccanismo di difesa collettiva contenuto nell'articolo 5 del Trattato del Nord Atlantico, che stabilisce che un attacco contro uno stato membro deve essere considerato un attacco contro tutti gli altri. "Il Consiglio", recitava il comunicato stampa del NAC emesso il 12 settembre 2001, "ha concordato che, qualora si accertasse che l'attacco contro gli Stati Uniti è stato orchestrato dall'estero, esso dovrà essere considerato come un'azione coperta dall'articolo 5 del Trattato di Washington [cioè del Nord Atlantico]"¹⁶. Per prudenza il comunicato stampa parlava di un'ipotesi ("qualora si accertasse ..."), ma già nei giorni subito successivi all'11 settembre c'erano pochi dubbi circa le pesanti responsabilità di un governo straniero, quello dei Talebani in Afganistan, per aver ospitato e fiancheggiato al-Qaeda, l'organizzazione terroristica all'origine delle stragi.

Il comunicato stampa del 12 settembre non è stato pertanto solo un'espressione solenne di solidarietà, ma una dichiarazione con cui la NATO si è detta pronta ad entrare in guerra contro un altro stato¹⁷. Anche se, per ragioni che discuteremo oltre, l'amministrazione USA decise di intervenire contro l'Afganistan senza il supporto dell'Alleanza, per la NATO il dado era tratto: da allora atti di terrorismo internazionale possono essere considerati alla stregua di attacchi armati convenzionali, e innescare pertanto il meccanismo di risposta armata collettiva contro stati il cui governo ha responsabilità diretta o indiretta negli atti terroristici stessi. Per un'organizzazione nata per tenere testa all'Armata Rossa non si è trattato di un cambiamento di poco conto.

¹⁴ Dichiarazione dei capi di stato e di governo partecipanti alla missione ISAF, 3 aprile 2008.

¹⁵ Ian S. Livingston, Heather L. Messera, and Michael O'Hanlon, *Afganistan Index*, Brookings Institution, 31 maggio 2011, p. 11.

¹⁶ *Statement by the North Atlantic Council*, comunicato stampa (2001) 124, 12 settembre 2001 (tradotto dall'inglese dagli autori).

¹⁷ La NATO attivò l'articolo 5 per l'operazione di pattugliamento dello spazio aereo USA dopo l'11 settembre.

In realtà, già nel 2001 la NATO non era del tutto impreparata all'eventualità di dovere far fronte a minacce e rischi di tipo ben diverso da carri armati, incrociatori, bombardieri o testate nucleari. Poco più di due anni prima della tragedia dell'11 settembre il Consiglio Nord-Atlantico aveva adottato un nuovo 'Concetto Strategico', un documento di orientamento politico-strategico che definiva l'azione dell'Alleanza in un orizzonte temporale di medio termine, in cui veniva individuata una serie di minacce e rischi alla sicurezza alleata di tipo completamente nuovo. Tra questi i leader NATO avevano inserito "rischi di natura più ampia" come il "crimine organizzato", "atti di sabotaggio" e – su pressione degli Stati Uniti – "atti di terrorismo"¹⁸. L'inclusione di fattori di rischio non-militari attestava la crescente tendenza a considerare meno rilevante per i compiti della NATO la tradizionale distinzione tra difesa e sicurezza, tra la minaccia posta dalle forze armate di stati ostili e quelle legate all'azione di attori non statali. Mancava tuttavia una chiara definizione di come la NATO avrebbe dovuto far fronte a questi "fattori di rischio" non convenzionali, essendo del resto ancora dubbio il grado di rilevanza di questi rischi per l'azione dell'Alleanza.

Più che un effettivo indirizzo verso una rielaborazione della dottrina militare alleata e del conseguente sviluppo di nuove capacità, il riferimento ai fattori di rischio come il terrorismo rifletteva la percezione di un mutevole e imprevedibile *threat environment* (un'intraducibile espressione inglese che inquadra lo scenario internazionale in base alle minacce che lo caratterizzano). Si trattava inoltre di raggiungere un compromesso tra le posizioni più tradizionaliste di alcuni alleati, che vedevano nella NATO soprattutto uno strumento di difesa territoriale, ed altri che ritenevano urgente adattare dottrina e capacità dell'Alleanza a compiti diversi dalla protezione dei confini. In questo secondo gruppo spiccavano gli Stati Uniti i quali, oltre ad avere una naturale propensione ad impegnare la NATO in compiti in linea con i loro interessi extra-europei, erano stati vittime di ripetuti atti di terrorismo particolarmente brutali e ambiziosi, che peraltro avevano portato all'attenzione del pubblico al-Qaeda e il suo leader Osama bin Laden: nel 1998 un attentato simultaneo contro le ambasciate USA di Dar es Salaam in Tanzania e Nairobi in Kenya aveva provocato centinaia di morti (e nel 2000, quindi successivamente all'approvazione del Concetto Strategico, diciassette *marines* USA avevano perso la vita in un assalto kamikaze contro l'incrociatore *USS Cole* ancorato nel porto di Aden nello Yemen).

In ultima analisi, comunque, col Concetto Strategico '99 la NATO non era andata molto al di là del riconoscimento del fatto che gli interessi dell'Alleanza erano potenzialmente messi a rischio da atti terroristici. Si era ben lontani dall'individuare nel terrorismo una minaccia tale da poter un giorno giustificare l'invocazione dell'articolo 5. E tuttavia il Concetto Strategico '99 ha introdotto una novità che si sarebbe dimostrata di capitale importanza per l'impegno NATO in Afghanistan, ben più della menzione, peraltro rapida ed inserita quasi *en passant*, dei rischi legati ad atti terroristici. La novità in questione è l'inclusione della *gestione delle crisi* tra i compiti fondamentali della NATO¹⁹.

¹⁸ *The Alliance's Strategic Concept*, Parte II, § 24.

¹⁹ *Ibidem*, Parte I, § 10.

Nello stesso momento in cui prendeva atto del diminuito rischio di essere coinvolta in un grande conflitto interstatale, la NATO già nel 1999 riconosceva come l'imprevedibilità e la volatilità del nuovo scenario internazionale (definito "in continuo cambiamento") presentasse rischi di varia natura per i suoi interessi di sicurezza. L'accento cadeva in particolare sulle crisi regionali, sui conflitti intra-statali e sugli stati 'falliti' i cui effetti, a causa della maggiore circolazione di capitali, merci e persone nonché dell'accresciuta disponibilità di tecnologie (anche militari) derivanti dai processi di globalizzazione, potevano (e possono) farsi sentire anche nell'area euro-atlantica.

Il Concetto Strategico '99 rendeva anche chiaro come la NATO vedesse nella gestione delle crisi e dei conflitti un compito in linea non soltanto con i suoi interessi di sicurezza, ma anche con i suoi valori – in particolare il rispetto dei diritti umani – e con la visione del proprio ruolo di promotore dell'ordine e della sicurezza internazionali. In altre parole, le crisi e gli stati falliti o in fallimento presentavano per la NATO un doppio problema: uno collegato ai suoi interessi di sicurezza, dovuto ai rischi legati all'instabilità regionale e all'assenza di strutture statali di controllo del territorio – e cioè la proliferazione di attività illecite e la possibilità che anche gli stati o le regioni limitrofe siano trascinate nel vortice della crisi; e un altro di ordine politico-morale, intimamente connesso con l'auto-percezione dell'Alleanza come di un'organizzazione che, essendo fondata sulla comunanza e difesa di valori considerati universali come la democrazia e lo stato di diritto, poteva avanzare una legittima pretesa ad esercitare una forte *leadership* internazionale.

Nel testo del 1999 questa rivendicazione è espressa a chiare lettere: "il suo [della NATO] crescente ruolo politico; l'incremento dei partenariati, della cooperazione e del dialogo con altri stati [...]; la perdurante disponibilità ad accettare nuovi membri; l'impegno per la prevenzione dei conflitti e la gestione delle crisi, incluse le *operazioni a sostegno della pace*; tutto questo riflette la determinazione [dell'Alleanza] a incidere sulle condizioni di sicurezza del suo ambiente e a rinsaldare la pace e la sicurezza dell'area euro-atlantica"²⁰. È importante sottolineare come questo passo dia il senso della riflessione che la NATO era andata sviluppando sul proprio ruolo e i propri compiti soprattutto a partire dalla metà degli anni Novanta. Diversamente dall'epoca della Guerra Fredda, durante la quale il profilo militare dell'Alleanza era indistinguibile o quasi da quello politico, sul finire del secolo scorso si è assistito ad uno slittamento verso una decisa accentuazione del carattere politico della NATO.

Conseguentemente il testo citato sopra non si limita a parlare esplicitamente del "crescente ruolo politico" della NATO, ma si diffonde anche sulle diverse opzioni a disposizione dell'Alleanza per meglio svolgere quel ruolo, compreso, ma solo come estrema ratio, l'uso della forza armata. Nella misura in cui quest'ultima veniva 'degradata' a strumento di ultima istanza nella gestione dei conflitti o crisi, e comunque inserita in un più ampio ventaglio comprendente dialogo, partenariati e allargamento, la NATO dava sostanza alla sua aspirazione a plasmare il suo ambiente di sicurezza, ad agire quindi in modo *pro-attivo* sullo scenario internazionale e non semplicemente reattivo, com'è invece nella natura di un'alleanza militare fondata sulla difesa comune.

²⁰ Ibidem, Parte II, § 12; corsivo aggiunto.

Senza tenere in considerazione i risultati del processo di riflessione strategica culminato nel Concetto Strategico '99 si fa fatica a comprendere come mai il coinvolgimento della NATO in Afghanistan sia stato considerato in un certo qual modo uno sviluppo naturale dell'azione internazionale dell'Alleanza piuttosto che una rottura col passato o un'eccezione.

La missione in Afghanistan ha infatti 'stimolato' elementi già presenti, in forma esplicita o latente, nella riflessione strategica della NATO verso una convergenza, se non una vera e propria saldatura: in primo luogo la rilevanza delle *crisi* e degli *stati falliti o in fallimento* per la sicurezza dell'Alleanza, ampiamente riconosciuta già nel 1999; in secondo luogo la rilevanza del *terrorismo internazionale*, soprattutto quando si manifesta in un contesto di crisi o di assenza di controllo statale (nel 1999, invece, crisi regionali e atti di terrorismo erano ancora trattati separatamente e comunque messi su due piani diversi); in terzo luogo, la crescente irrilevanza della *delimitazione geografica* dell'azione della NATO. Quest'ultimo elemento, in realtà, non era affatto presente nel 1999. Al contrario, il Concetto Strategico '99 fa continuamente riferimento all'"area euro-atlantica", significativamente aggiungendovi tuttavia il vicinato, come area di potenziale intervento della NATO. Ma a ben vedere i riferimenti geografici, per quanto frequenti ed espliciti, erano più un'indicazione di sviluppo che una limitazione dello spazio d'azione dell'Alleanza. Allora la questione non era se la NATO dovesse impegnarsi solamente nell'area euro-atlantica e nelle zone limitrofe o dovesse avere un raggio d'azione più globale, ma se dovesse impegnarsi in azioni 'fuori area' – cioè esterne al perimetro del territorio alleato – o meno. È solo col senno di poi che l'indicazione del vicinato dell'area euro-atlantica sembra potenzialmente riduttiva della capacità d'azione della NATO, ma nel 1999 le cose non stavano così: la novità insomma non stava nel delimitare il campo di intervento, ma nell'ampliarlo.

Che si facesse esplicita menzione solamente del vicinato dell'area euro-atlantica dipendeva in parte dall'ovvia constatazione che la prossimità geografica aumenta i rischi legati alle crisi, in parte dal fatto che la grande crisi storica con cui la NATO si era dovuta confrontare e che ne aveva influenzato lo sviluppo in maniera determinante negli anni Novanta era occorsa nei Balcani, e cioè nel suo cortile di casa. E tuttavia nella descrizione dello scenario internazionale di sicurezza abbozzata nel 1999 si trovano menzionate minacce o fattori di rischio di "più ampia natura" – in primo luogo proprio gli "atti di terrorismo" – che non hanno di per sé una collocazione geografica precisa. Quindi, almeno in potenza, già nel 1999 la riflessione strategica della NATO ammetteva la possibilità di impostare la risposta alle minacce su base non geografica ma *funzionale*. Quando, con la missione in Afghanistan, la risposta alla minaccia terroristica – assurta peraltro al rango di prima o seconda minaccia alla sicurezza alleata (insieme alla proliferazione di armi di distruzione di massa) – si lega indissolubilmente alla necessità di assicurare un governo stabile e affidabile all'Afganistan, il 'vincolo' geografico all'azione della NATO viene meno senza che nessuno degli alleati, nemmeno i più scettici, protesti ad alta voce.

Storicamente, quindi, l'intervento della NATO in Afghanistan non nasce dal niente, e anzi le sue radici affondano in anni precedenti gli attentati dell'11 settembre; l'elemento determinante sul piano operativo è stato lo sviluppo da parte della NATO di un profilo di gestore delle crisi. Ciò è tanto più vero se si tiene a mente che la

NATO è intervenuta in Afghanistan *nel 2003* e non nel 2001, *dopo* e non prima la caduta dei Talebani e lo smantellamento di buona parte del nucleo originale di al-Qaeda (quello s'intende che faceva capo a bin Laden), e cioè quando il problema non era abbattere un nemico sul piano militare bensì gestire una situazione di 'crisi' dovuta all'assenza di strutture statali locali affidabili e alla continua presenza di elementi ostili e armati sul territorio afgano. In altre parole, la NATO non è stata chiamata in Afghanistan in qualità di garante della difesa collettiva, nonostante i leader alleati avessero messo nero su bianco che gli attentati dell'11 settembre rientravano tra le fattispecie coperte dall'articolo 5 del Trattato di Washington. È stata chiamata in causa invece in una *fase successiva*, in qualità di *gestore di crisi* grazie all'esperienza maturata nei Balcani e riflessa poi nel Concetto Strategico '99.

Le ragioni per cui la NATO è intervenuta in Afghanistan nella sua nuova 'veste' di gestore delle crisi e non in quella vecchia di garante della difesa collettiva meritano di essere approfondite. Nonostante l'enfasi sulle crisi regionali e gli stati falliti, sul pericolo posto da attori non statali ben organizzati e armati, e più in generale sull'evoluzione del contesto internazionale di sicurezza verso forme di minacce atipiche, l'invasione dell'Afganistan di fine 2001 rientra nei canoni tradizionali disciplinanti l'uso della forza.

Il governo dei Talebani si era reso complice del più grave atto di violenza compiuto da un attore straniero sul territorio degli Stati Uniti dall'attacco giapponese a Pearl Harbour nel 1941, con l'aggravante che le vittime – circa tremila – erano tutte civili. Il governo americano poteva legittimamente appellarsi al diritto internazionale, in particolare all'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite sul diritto all'autodifesa, a giustificazione della minaccia di uso della forza che agitò contro l'Afganistan nell'ottobre 2001. Gli americani intervennero solo dopo il rifiuto del governo afgano di accettare il loro ultimatum – in cui si esigeva tra l'altro la consegna di bin Laden. Lo scopo della missione era punire i responsabili dell'11 settembre, al-Qaeda e i suoi fiancheggiatori, e distruggerne le capacità operative. È soltanto *dopo* la caduta dei Talebani e l'occupazione della coalizione a guida USA che il teatro afgano evolve verso uno scenario di crisi più in linea con le esperienze fatte dalla NATO negli anni Novanta.

Ma perché la NATO, che pure si era detta pronta a prendere le armi in difesa di un alleato sotto attacco, non fu coinvolta nell'invasione? E perché invece fu coinvolta successivamente?

Per rispondere a questo doppio interrogativo bisogna distinguere due ordini di ragioni, strutturali e contingenti. Fu innanzitutto una scelta dell'amministrazione americana. Né l'allora presidente, George W. Bush, né buona parte del suo *entourage* di politica di sicurezza e difesa – in particolare il vice-presidente Dick Cheney, il segretario alla difesa Donald Rumsfeld e il suo vice Paul Wolfowitz, nonché il consigliere per la sicurezza nazionale (successivamente segretario di stato) Condoleezza Rice – avevano particolari simpatie per le soluzioni multilaterali ai problemi di sicurezza degli Stati Uniti. Al contrario, alcuni di loro – Cheney, Rumsfeld e Wolfowitz soprattutto – ritenevano che, godendo di un'incontrastata supremazia militare, gli Stati Uniti potevano e dovevano agire sul piano

internazionale in modo il più possibile indipendente, libero cioè dai ‘lacci’ delle istituzioni multilaterali²¹.

Pesava inoltre l’eredità della guerra del Kosovo del 1999. L’opinione prevalente negli ambienti vicini ai vertici del Pentagono era che la campagna aerea della NATO contro la Jugoslavia/Serbia, volta a porre fine alle violenze delle forze serbe sulla minoranza albanese del Kosovo, sarebbe potuta cessare molto prima dei 78 giorni che durò, se gli alleati non avessero avuto voce in capitolo sulla conduzione dell’operazione. Con un’espressione lievemente sprezzante, l’esperienza delle operazioni in Jugoslavia veniva descritta come una guerra gestita da un comitato (*war by committee*) piuttosto che da strateghi militari. Si intendeva con ciò stigmatizzare le mille difficoltà incontrate dagli americani a far approvare dal Consiglio Nord-Atlantico – cui spettava l’ultima decisione sugli obiettivi da colpire – scelte che, pur avendo senso sul piano militare, erano considerate politicamente troppo delicate (intensificare i bombardamenti ecc.). Unito agli istinti unilateralisti dell’amministrazione Bush, il ricordo della frustrante esperienza del Kosovo contribuì a spingere gli Stati Uniti a preferire, per l’Afganistan, la strada della coalizione *ad hoc* o, come si dice oggi con un termine divenuto d’uso comune proprio allora, di una coalizione dei ‘volenterosi’ (*coalition of the willing*)²².

Al di là di considerazioni di opportunità, tuttavia, ad orientare l’amministrazione Bush verso l’opzione di una missione *ad hoc* contribuì in maniera forse decisiva la constatazione che la NATO, nonostante i propositi di riforma enunciati nel 1999, non era – o almeno non era considerata – in grado di svolgere i compiti richiesti dall’invasione dell’Afganistan. Al contrario degli USA, impegnati già da anni in un lungo processo di rielaborazione della propria dottrina militare che va sotto il nome di *Revolution in Military Affairs* (RMA), i membri europei dell’Alleanza disponevano di forze armate costituite per la quasi totalità da truppe stanziali, addestrate ed equipaggiate per compiti di difesa del territorio. Gli europei, con la parziale eccezione della Francia e della Gran Bretagna, mancavano della capacità di intervenire autonomamente in teatri lontani, nonché di garantire la sostenibilità delle forze schierate in territorio ostile. In altre parole, le forze armate NATO, escluse quelle americane, avevano capacità di spedizione molto limitate. Esse erano inoltre egualmente carenti di capacità anti-terrorismo come l’intelligence militare²³.

Nell’ottobre-novembre 2001, pertanto, la NATO rimase a guardare mentre gli Stati Uniti e un pugno di alleati (l’unico significativo contributo fu offerto dai britannici) spedivano forze speciali in Afganistan perché entrassero in contatto con l’Alleanza del Nord, una coalizione anti-talebana di clan e tribù afgane, offrivano a quest’ultima supporto aereo, procedevano poi alle operazioni di terra con la presa di Kabul, la caduta dei Talebani e la caccia a bin Laden e ad altri leader di al-Qaeda. L’Alleanza non restò tuttavia completamente inattiva. Su richiesta degli Stati Uniti, gli alleati fornirono una serie di *assets* militari per sopperire all’impiego dei medesimi

²¹ La più decisa affermazione della vocazione unilateralista dell’amministrazione Bush è contenuta nella Strategia di Sicurezza Nazionale del 2002 (cfr. George W. Bush, *The National Security Strategy of the United States of America*, in particolare Parte III, pp. 6 e ss.).

²² Sulla *war by committee* cfr. tra gli altri Ellen Hallams, *The United States and NATO since 9/11. The transatlantic alliance renewed*, pp. 35 e ss.).

²³ Ibidem, pp. 66-71; cfr. anche Theo Farrell and Sten Rynning, *NATO’s Transformation Gaps: Transatlantic Differences and the War in Afghanistan*.

assets USA in Afghanistan (forze aggiuntive nelle missioni di *peace-keeping* nei Balcani, sistemi aerei di allarme e controllo AWACS²⁴, e altro). Ciò che è più importante, la NATO attivò una serie di iniziative in funzione anti-terrorismo, dallo scambio di informazioni di intelligence al pattugliamento di alcune rotte marittime chiave – quest’ultimo attuato nell’ambito della prima autentica missione di anti-terrorismo NATO, *Active Endeavour*, nel Mediterraneo orientale. Anche se tenuta fuori per il momento dall’Afghanistan, quindi, la NATO s’impegnò da subito in uno sforzo di contrasto alla minaccia terroristica come parte del più ampio sforzo di risposta al terrorismo da parte dei paesi occidentali di cui l’intervento in Afghanistan era il teatro principale²⁵.

Queste misure non rimasero isolate. Furono anzi il preludio di un’intensa opera di riflessione strategica e di rielaborazione di dottrina militare in vista dell’individuazione delle capacità necessarie allo svolgimento dei nuovi compiti che la NATO si stava dando). Al *vertice di Praga* del novembre 2002 i leader alleati approvarono una serie di provvedimenti che possono essere visti come una sorta di ‘manifesto’ della *trasformazione* della NATO, al punto che da Praga in poi ‘trasformazione’ è diventata una delle parole d’ordine dell’Alleanza²⁶. I provvedimenti in questione consistono in un documento programmatico relativo alle capacità, il lancio di una forza di reazione rapida alleata e l’adozione di un’ambiziosa agenda di riforma interna volta a rendere le strutture di comando e pianificazione più funzionali allo svolgimento di tutte le mansioni NATO.

Il *Prague Capabilities Commitment* (PCC, letteralmente: l’‘impegno di Praga per le capacità’) comprende un elenco di misure che gli alleati si impegnavano a prendere per far fronte ad un *threat environment* fortemente caratterizzato dalla minaccia del terrorismo estremista e più in particolare dalla possibile combinazione del terrorismo con la proliferazione di armi di distruzione di massa e le crisi regionali e gli stati in fallimento. Le capacità incluse nel PCC sono le seguenti: difesa contro attacchi con armi chimiche, biologiche, radiologiche e nucleari (CBRN); intelligence, sorveglianza, e acquisizione dell’obiettivo; sorveglianza aerea del territorio; comando, controllo e comunicazione (C3); maggiori capacità di combattimento, anche attraverso lo sviluppo di armi ‘intelligenti’ (*precision-guided munitions*, PGM) e soppressione delle difese aeree nemiche; trasporto strategico aereo e marino; capacità di rifornimento aereo; e unità da combattimento di supporto schierabili. Il PCC era una specie di ‘lista della spesa’ per equipaggiare gli alleati con adeguate capacità di intervento in teatri lontani e di sostenibilità delle forze ivi schierate – in altre parole, una specie di *roadmap* essenziale per orientare la trasformazione delle forze armate alleate verso una robusta *capacità di spedizione*²⁷.

²⁴ L’*Airborne Warning And Control System* (AWACS) è un sistema radar per la sorveglianza aerea che svolge anche funzioni di comando, controllo e comunicazione (C3).

²⁵ Cfr. Hallams, *The United States and NATO since 9/11. The transatlantic alliance renewed*, pp. 69-71.

²⁶ Per una panoramica sulle decisioni prese a Praga, cfr. la pagina del sito web della NATO dedicata all’evento: <http://www.nato.int/docu/comm/2002/0211-prague/index.htm>.

²⁷ Cfr. Hallams, *The United States and NATO since 9/11. The transatlantic alliance renewed*, cit., pp. 115-121, e Theo Farrell and Sten Rynning, *NATO’s Transformation Gaps: Transatlantic Differences and the War in Afghanistan*.

Non a caso l'altra grande novità del vertice di Praga è stata il lancio della *NATO Response Force* (NRF), la forza di reazione rapida della NATO, un contingente interforze multinazionale di 20-25.000 unità (a cui ogni alleato avrebbe contribuito per mezzo di adeguati meccanismi di rotazione) addestrate ed equipaggiate per condurre in tempi rapidi e su ogni tipo di distanza interventi 'd'entrata', cioè di penetrazione ed eventualmente occupazione di un territorio ostile per un periodo di tempo sufficiente a preparare la strada allo schieramento di una più ampia forza di supporto. Alla base della NRF stava la convinzione di dovere creare una singola unità operativa altamente efficiente che fosse in grado di rispondere ad un insieme variegato di requisiti: flessibilità, rapida schierabilità, interoperabilità (sia a livello interforze sia a livello multinazionale) e sostenibilità²⁸.

Infine, il vertice di Praga avviò anche il più vasto programma di riforma interna della NATO dai tempi della sua fondazione. I vecchi comandi alleati in Europa e nell'Atlantico a Mons (Belgio) e Norfolk (Virginia) vennero ribattezzati, rispettivamente, *Allied Command Operations* (ACO) e *Allied Command Transformation* (ACT), il primo dei quali responsabile della pianificazione e conduzione delle operazioni e il secondo dell'elaborazione e diffusione della nuova dottrina militare della NATO. La riforma portò anche ad uno snellimento dei comandi operativi minori della NATO, riducendone il numero e differenziandone in parte le funzioni²⁹.

Secondo il parere di alcuni osservatori, il vertice di Praga segna uno spartiacque nella storia della NATO perché di fatto "fuse difesa e sicurezza in un'unica missione"³⁰. Per quanto sia necessario insistere sul fatto che difesa e sicurezza hanno in realtà mantenuto caratteristiche separate, questa valutazione ha il merito di mettere in evidenza come la NATO a Praga abbia significativamente ridimensionato la distinzione tra compiti di difesa e compiti di sicurezza, apertamente riconoscendo tra l'altro come l'estensione del suo raggio d'azione fosse determinata non dalla geografia ma dalla minaccia. Secondo quanto affermarono allora i leader alleati, la NATO è pronta a far fronte ad ogni tipo di minaccia, "qualunque ne sia l'origine [geografica]"³¹.

Nonostante la NATO non fosse stata coinvolta nella missione in Afghanistan, dunque, quest'ultima ha fin da subito influenzato in misura determinante il suo programma di aggiornamento. I provvedimenti adottati a Praga erano chiaramente volti ad orientare la trasformazione delle forze armate alleate verso lo sviluppo di capacità di spedizione e di anti-terrorismo necessarie per intervenire in un teatro distante e difficile come quello afgano. Del resto, mentre i lavori del vertice di Praga erano in corso, i leader alleati stavano discutendo dell'opportunità di affidare alla NATO il comando della forza multinazionale ISAF che in Afghanistan aveva affiancato l'operazione anti-terrorismo *Enduring Freedom* con compiti di stabilizzazione e ricostruzione.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Per una panoramica generale sulla riforma della NATO del 2002, cfr. Riccardo Alcaro *et al.*, *La NATO e la difesa europea: sviluppi recenti, scenari e ruolo dell'Italia*, pp. 32 e ss.

³⁰ Theo Farrel and Sten Rynning, *NATO's Transformation Gaps: Transatlantic Differences and the War in Afghanistan*.

³¹ Dichiarazione finale del vertice NATO di Praga, § 3, 21 novembre 2002.

Nel 2001 si era ritenuto, soprattutto a Washington, che l'intervento in Afghanistan avesse obiettivi che la NATO era impreparata a perseguire, implicava scelte difficili da prendere per un'organizzazione basata sull'unanimità delle decisioni, e richiedeva capacità che la stragrande maggioranza degli alleati non possedeva. Perché nel 2003 si cambiò idea?

Anche in questo caso è opportuno distinguere diversi ordini di ragioni. L'amministrazione Bush non pareva avere in realtà grande interesse nell'Afganistan post-invasione, se si fa eccezione per le attività di anti-terrorismo che le forze armate USA continuavano a condurre nelle zone più calde del paese (allora circoscritte ad alcuni tratti dell'area a ridosso del confine col Pakistan). Inoltre gli Stati Uniti avevano bisogno di liberare risorse, sia finanziarie sia militari, da impiegare nell'assai più impegnativa e dispendiosa operazione contro l'Iraq di Saddam Hussein, che prese avvio nel marzo 2003. Infine, gli americani speravano che il coinvolgimento della principale organizzazione di sicurezza transatlantica in un teatro così importante servisse ad attenuare il risentimento reciproco tra gli alleati che avevano sostenuto e quelli che avevano avvertito l'invasione anglo-americana dell'Iraq.

Tuttavia, anche nel 2003, così come nel 2001, la svolta degli Stati Uniti non fu determinata da mero opportunismo. L'amministrazione Bush era stata la principale promotrice dell'agenda di trasformazione della NATO, del resto largamente ispirata all'esperienza della RMA nell'esercito americano. Gli USA quindi puntavano sul fatto che la missione afgana stimolasse gli alleati ad accelerare la trasformazione delle loro forze armate, orientandole verso la capacità di spedizione, e a dedicare a quest'obiettivo le necessarie risorse. Le condizioni di sicurezza in Afghanistan nel 2003 non erano ancora critiche, e pertanto si riteneva che la NATO avrebbe potuto svolgere compiti di stabilizzazione (di fatto una specie di via di mezzo tra *peace-keeping* e *peace-enforcing*), impegnandosi contestualmente a rafforzare capacità chiave come il trasporto strategico e la sostenibilità delle forze schierate.

C'erano comunque altre buone ragioni per coinvolgere la NATO. Dal punto di vista degli americani – e non solo – l'Alleanza era diventata un'opzione preferibile alla coalizione *ad hoc* per gestire la situazione post-conflitto che, sebbene non fosse ancora caratterizzabile come 'crisi', presentava tuttavia elementi assimilabili ad una situazione di crisi e instabilità. Sul piano militare, per esempio, il passaggio di consegne dal dispositivo di comando creato *ad hoc* per ISAF al comando integrato NATO ha permesso di regolarizzare il processo di generazione di forze. E sul piano politico, come vedremo più in dettaglio, il coinvolgimento di un'organizzazione strutturata come la NATO ha assicurato un più alto grado di coerenza ad uno sforzo di gestione di crisi che si è sviluppato su più livelli (sicurezza, ricostruzione e sviluppo, *governance*), nonché garantito ad ISAF un sostegno di lungo periodo da parte dei paesi contributori di truppe che una forza multinazionale *ad hoc* avrebbe probabilmente faticato ad ottenere³².

Un'esperta di NATO ha scritto che la missione in Afghanistan può essere descritta come "il processo di trasformazione [dell'Alleanza] in azione"³³. Questa valutazione,

³² Cfr. § 3.b di questo studio. Cfr. anche Hallams, *The United States and NATO since 9/11. The transatlantic alliance renewed*, cit., pp. 75-77.

³³ *Ibidem*, p. 122.

alla luce di quanto visto sopra, è largamente condivisibile. L'Afganistan è emerso come il principale traino del processo di riforma dell'Alleanza ancor prima che la NATO si insediasse nel quartier generale di ISAF a Kabul nell'agosto 2003. Da allora l'impegno dell'Alleanza in Afganistan è venuto crescendo sia in termini di forze schierate – da poche migliaia a oltre 130 mila – sia in termini di responsabilità – tra 2003 e 2006 ISAF ha assunto la responsabilità per porzioni sempre maggiori di territorio, fino a coprire l'intero Afganistan. La missione in Afganistan ha poi continuato ad esercitare un'influenza determinante, in modo diretto e indiretto, sull'indirizzo di sviluppo futuro dell'Alleanza Atlantica, mettendo in luce potenziale e carenze delle scelte di 'trasformazione'.

2.b. L'evoluzione dell'approccio alla gestione delle crisi della NATO in Afganistan

La missione ISAF ha quindi dato un contributo fondamentale all'evoluzione dell'approccio NATO alla gestione delle crisi. L'impatto dell'esperienza afgana è stato ed è tuttora multiforme, coinvolgendo diversi aspetti e livelli delle attività e dell'organizzazione dell'Alleanza.

Le lezioni più importanti apprese dalla NATO in Afganistan riguardano il *comprehensive approach*, principio ormai entrato a far parte delle strategie di sicurezza nazionale di diversi importanti paesi della NATO come Stati Uniti, Francia, Gran Bretagna e Canada. I contingenti di questi ed altri paesi, e ovviamente ISAF nel suo complesso, hanno sperimentato sul campo l'importanza di funzioni di carattere civile, come l'amministrazione della giustizia o la fornitura di servizi essenziali come sanità e istruzione primaria per ottenere il sostegno della popolazione civile e rinsaldare così il governo locale. Funzioni che in altri interventi di stabilizzazione post-conflitto, ad esempio nei Balcani, sono state svolte da altre organizzazioni non militari come l'UE o l'ONU, e progressivamente affidate alle autorità locali. In Afganistan ONU e UE, pur presenti, non hanno messo in campo risorse adeguate alla portata dei problemi da affrontare. Di conseguenza ISAF si è adoperata per riempire alcuni dei vuoti nello sforzo di stabilizzazione internazionale, anche in campi non strettamente militari ma considerati fondamentali per la riuscita della campagna di controguerriglia. Ciò è avvenuto in particolare a partire dal 2009 in seguito alla decisione dell'amministrazione Obama di aumentare le risorse destinate ad ISAF, ma sin dal 2003 la missione NATO ha svolto una serie di funzioni non tradizionali quali appunto l'addestramento dell'esercito nazionale afgano, la fornitura di servizi essenziali alla popolazione e il sostegno alla ricostruzione delle principali infrastrutture materiali³⁴.

Il comandante di ISAF si è così trovato a svolgere un *ruolo politico-diplomatico* per organizzare la cooperazione con gli altri attori internazionali, inclusi i paesi parte di ISAF (a cominciare ovviamente dagli Stati Uniti), le organizzazioni internazionali, i paesi donatori, la galassia di organizzazioni non governative (ONG) presenti sul

³⁴ Emiliano Alessandri, *La trasformazione della NATO e il vertice di Riga*, p. 12.

territorio. Compito svolto, tra l'altro, attraverso gruppi di lavoro a composizione ristretta o allargata a seconda dei temi in agenda.

Ufficialmente ISAF riconosce la *leadership* internazionale della *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA), la missione ONU, e ne auspica il rafforzamento. Il capo di UNAMA co-presiede il comitato che riunisce i principali paesi e le organizzazioni che finanziano programmi umanitari, di sviluppo e ricostruzione in Afghanistan, ma ciò non basta ad assicurare un effettivo coordinamento tra attori diversi, ognuno dei quali ha diverse priorità. Di fatto, dal 2003 ad oggi la disparità di mezzi a disposizione delle missioni NATO e ONU, e la scelta degli Stati Uniti di investire esclusivamente su ISAF e assumerne stabilmente la guida, hanno fatto sì che quest'ultima abbia assunto di fatto la *leadership* politica degli sforzi della comunità internazionale. Non a caso il comandante di ISAF co-presiede importanti comitati come il *Joint Afghan-NATO Inteqal Board* (JANIB), incaricato di valutare quali aree dell'Afghanistan debbano iniziare la 'transizione' (*Inteqal*) e quando, mentre il capo di UNAMA ha solo un ruolo di osservatore all'interno del JANIB. I rappresentanti di UNAMA, NATO ed UE tengono incontri quotidiani a Kabul per fare il punto della situazione e coordinare le proprie attività. I vertici di ISAF incontrano regolarmente il presidente afgano Karzai e i ministri più importanti (Difesa, Finanze, Interno) due volte a settimana, e interagiscono costantemente anche con le altre istituzioni di Kabul e con le autorità provinciali.

Il coordinamento avviene anche al livello operativo: le maggiori operazioni militari sono pianificate da ISAF attraverso riunioni congiunte cui partecipano rappresentanti non solo del Ministero della Difesa e il Ministero dell'Interno afgani, ma anche il Ministero per lo Sviluppo Agricolo e l'*Independent Directorate for Local Governance* (IDLG) incaricato di sostenere la costruzione delle strutture di governo locale.

Il ruolo politico di COMISAF ha spinto la NATO a introdurre elementi nuovi che potrebbero fungere da modelli per future missioni di gestione delle crisi. Ad esempio, nel 2009 è stato creato l'*ISAF Joint Command* (IJC), oggi guidato dal generale americano David Rodriguez, per gestire quotidianamente le operazioni militari a livello operativo e liberare il COMISAF da questa incombenza, lasciandogli un ruolo di supervisione e direzione strategica. Inoltre già dal 2003 la carica di *NATO Senior Civilian Representative* (SCR), attualmente ricoperta all'ambasciatore britannico Simon Grass, svolge a nome di ISAF attività diplomatiche, di coordinamento e 'costruzione di consenso' (*consensus-building*) con le controparti afgane e internazionali, nonché con i paesi membri di ISAF, ad esempio co-presiedendo il JANIB³⁵.

Se l'unità di comando propria di una struttura militare non è riproducibile in ambito politico-diplomatico, si mira almeno a raggiungere un minimo di unità di intenti tra i vari attori indipendenti presenti in Afghanistan. Nel 2008 si era ipotizzata l'idea di un coordinatore unico per le istituzioni e organizzazioni internazionali attive in territorio afgano, nella persona del britannico Paddy Ashdown (ex alto rappresentante della comunità internazionale in Bosnia), ma poi l'ipotesi è stata scartata e di fatto si è affermata la prassi di un coordinamento tra i quattro rappresentanti di USA, NATO, ONU e UE con il COMISAF.

³⁵ Alessandro Marrone, *Afghanistan in Transition: The Security Context Post-Bin Laden*.

L'utilità di avere un rappresentante civile ISAF per svolgere funzioni politico-diplomatiche anche a livello locale ha portato la NATO a creare, nel 2010, dei SCR per ognuno dei sei comandi regionali (nord, est, sud-est, sud, ovest, e provincia di Kabul) in cui è organizzata ISAF. La figura del SCR diverrà probabilmente una costante nell'approccio NATO alla gestione delle crisi, anche per la necessità di avviare il prima possibile, e attraverso un interlocutore civile, il dialogo politico sia con i vari attori locali sia con i rappresentanti della comunità internazionale attivi in teatro. Tuttavia da parte NATO non c'è l'ambizione a sostituire la *leadership* dell'ONU. Anche da parte di ISAF l'auspicio è che UNAMA venga rafforzata, e che con l'*Inteqal* il ruolo politico e di coordinamento della missione ONU cresca di pari passo con la riduzione della presenza militare NATO³⁶.

Anche per quanto riguarda la ricostruzione materiale e gli aiuti allo sviluppo socio-economico, ISAF ha dovuto svolgere direttamente funzioni di carattere civile, principalmente attraverso le ventotto '*Squadre provinciali di ricostruzione*' (PRT). I PRT sono gestiti e finanziati su base nazionale dai singoli paesi parte di ISAF, (gli Stati Uniti da soli guidano tredici PRT attraverso USAID, l'agenzia per lo sviluppo e gli aiuti esteri del governo americano). In una certa misura i PRT sono coordinati a livello nazionale dal SCR della NATO, e a livello regionale dai SCR regionali, ma di fatto agiscono autonomamente in base alle condizioni locali che sono spesso molto diverse tra una provincia e l'altra del paese. La loro azione e possibilità di successo dipendono in buona parte dagli indirizzi del paese donatore di riferimento e dalla sua capacità di coordinare le strutture burocratiche responsabili dell'assistenza umanitaria e degli aiuti allo sviluppo con l'azione diplomatica e militare³⁷.

I paesi parte di ISAF adottano modalità differenti di gestione dei fondi per gli aspetti non militari della missione. Alcuni danno priorità all'azione dei PRT, altri a programmi multilaterali NATO, altri ancora erogano i fondi direttamente alle istituzioni nazionali o locali afgane. La maggior parte tende a concentrare gli aiuti allo sviluppo nella zona dove è localizzato il proprio contingente. Infine, alcuni PRT hanno carattere multinazionale con personale proveniente da diversi paesi membri di ISAF, come quello della provincia meridionale di Uruzgan guidato dall'Australia, ma comprendente anche funzionari americani e slovacchi³⁸.

I PRT hanno una gestione congiunta civile-militare, con una preponderanza del personale militare specialmente nei PRT americani³⁹. Finora l'azione dei PRT si è concentrata su programmi volti a conseguire obiettivi immediati e funzionali alla stabilizzazione di breve periodo, come ad esempio la costruzione di un ponte o di una scuola, piuttosto che su investimenti più ampi e di lungo periodo come la formazione di un corpo afgano di ingegneri o di insegnanti. In altre parole i PRT, come gran parte degli aiuti economici internazionali, sono stati utilizzati finora

³⁶ Colloqui avuti da Alessandro Marrone in Afghanistan e al Quartier Generale Alleato di Bruxelles con ufficiali e funzionari NATO e afgani, marzo-aprile 2011.

³⁷ M. J. Williams, *Empire Lite Revised: NATO, the Comprehensive Approach, and State-building in Afghanistan*, p. 64-78

³⁸ Rhaspal Khosa, *Towards transition: prospects for progress in Afghanistan during 2011*.

³⁹ M. J. Williams, *Empire Lite Revised: NATO, the Comprehensive Approach, and State-building in Afghanistan*, p. 64-78.

principalmente per fornire servizi essenziali alla popolazione, piuttosto che per mettere le istituzioni e la società afgana in grado di fornirli autonomamente. Tuttavia alcuni PRT, in particolare quelli britannici e tedeschi, sono stati maggiormente in grado di investire sulla formazione di capacità afgane e lo sviluppo di lungo periodo⁴⁰.

Nel febbraio 2011 i PRT sono stati accusati dal presidente afgano Hamid Karzai di agire come “strutture parallele” che utilizzano fondi che dovrebbero essere invece incanalati attraverso le istituzioni del governo afgano⁴¹. Tuttavia è l’inadeguatezza stessa delle istituzioni afgane, specie nei primi anni 2000, ad aver reso necessario l’istituzione dei PRT⁴². Ancora nel 2010 lo stato afgano era in grado di spendere appena un terzo del proprio bilancio, mentre il resto rimaneva inutilizzato per l’incapacità amministrativa di pianificare e attuare la spesa pubblica⁴³.

L’esperienza dei PRT, considerata in ambito NATO tutto sommato positiva⁴⁴, ha suscitato una riflessione sulla necessità di dotare l’Alleanza di capacità civili da dispiegare immediatamente a fianco dei contingenti militari in operazioni in ambienti ostili. La NATO avrebbe bisogno di una capacità civile interna con le competenze necessarie per rapportarsi con le agenzie dell’ONU, l’UE, la Banca Mondiale e gli altri soggetti che operano sul fronte della *governance* e dello sviluppo in teatri come quello afgano. Si ritiene infatti che tale compito, svolto in Afghanistan soprattutto dai militari di ISAF, possa essere meglio condotto da un’apposita struttura civile, anche perché attori importanti nel campo degli aiuti allo sviluppo come le ONG sono spesso riluttanti a lavorare direttamente con interlocutori militari. Al tempo stesso questa struttura civile dovrebbe essere in grado di gestire autonomamente un intervento minimo in quegli ambienti così ostili da far sì che organizzazioni internazionali come l’ONU non siano nelle condizioni di inviare o mantenere in teatro i loro staff.

La lezione dell’Afghanistan è all’origine della decisione presa al vertice di Lisbona di creare una capacità civile interna alla NATO con il compito di fungere da raccordo con gli attori internazionali presenti in teatro e di porre in atto un primo intervento civile quando altri non sono in grado di farlo⁴⁵.

Già nel 2006 tuttavia la *Comprehensive Political Guidance* (CPG) adottata dal vertice NATO di Riga evidenziava l’importanza sia della cooperazione con attori civili quali ONU, UE e ONG, sia del sostegno militare agli sforzi di ricostruzione in situazioni post-conflitto⁴⁶. L’esperienza di ISAF ha evidenziato i limiti pratici dell’idea di una ‘divisione del lavoro’ tra NATO e UE, per cui la prima dovrebbe condurre esclusivamente operazioni di combattimento ad alta intensità e la seconda occuparsi

⁴⁰ M. J. Williams, *Empire Lite Revised: NATO, the Comprehensive Approach, and State-building in Afghanistan*, p. 64-78.

⁴¹ TOLO News, *PRT disbandment call sparks concerns*, 8 febbraio 2011.

⁴² The Economist, *Glimmers of hope*, 14 maggio 2011.

⁴³ Alessandro Marrone, *Afghanistan in Transition: The Security Context Post-Bin Laden*.

⁴⁴ Colloqui avuti da Alessandro Marrone in Afghanistan e al Quartier Generale Alleato di Bruxelles con ufficiali e funzionari NATO e afgani, marzo-aprile 2011.

⁴⁵ NATO Heads of state and government, Lisbon Summit Declaration, 20 novembre 2010.

⁴⁶ NATO Heads of state and government, *Comprehensive Political Guidance*, 29 novembre 2006.

della ricostruzione⁴⁷. In Afghanistan le due attività non si sono succedute in ordine cronologico, ma rappresentano piuttosto due facce della stessa medaglia (ovvero della campagna di controguerriglia). È richiesta perciò una stretta e immediata cooperazione tra i vari attori internazionali, in un ambiente ostile anche per il personale civile, e senza il consenso delle parti in lotta come invece avvenuto nelle missioni nei Balcani. Attentati come quello contro il PRT italiano di Herat avvenuto il 30 maggio del 2011, in cui hanno perso la vita cinque persone,⁴⁸ dimostrano che anche il personale civile impegnato in aiuti allo sviluppo e alla ricostruzione viene considerato dalla guerriglia come una delle parti in lotta, e come tale fatto oggetto di attacchi militari.

Tutto ciò non implica comunque che di regola la NATO si debba occupare anche della dimensione civile della gestione delle crisi. L'obiettivo è invece migliorare la comunicazione e la cooperazione con altri attori civili, sia istituzionali che ONG, come Medici Senza Frontiere, nel solco di quanto già fatto ad esempio con l'apertura negli anni scorsi di uffici di collegamento presso l'ONU, l'UE e l'Unione Africana (UA). Vi è una diffusa consapevolezza della difficoltà della struttura militare di ISAF, e in generale della NATO, nel relazionarsi con una galassia di soggetti civili non coordinati tra loro, con mentalità e *modi operandi* completamente diversi da quelli militari. Vi è altresì il riconoscimento della necessità della loro presenza attiva nel teatro di crisi, e quindi la disponibilità ad esplorare con maggiore flessibilità le possibilità di cooperazione⁴⁹. La NATO deve comunque mantenere il suo focus e le sue attività limitate al campo della difesa e sicurezza, e il fatto che in Afghanistan abbia dovuto ad esempio finanziare la costruzione di università è vista come un'eccezione da non trasformare in regola⁵⁰.

Se i PRT sono l'elemento più evidente dell'attività di ISAF nel campo dello sviluppo, la *missione di addestramento NTM-A* è un esempio dei compiti di *institution-building* che la NATO si è trovata a svolgere in Afghanistan. Le attività di addestramento hanno riguardato le forze di sicurezza afgane, in particolare l'Esercito Nazionale Afgano (*Afghan National Army*, ANA) e la Polizia Nazionale Afgana (*Afghan National Police*, ANP). Istituita dal vertice NATO di Strasburgo-Kehl del 2009 per riunire in un'unica struttura i programmi nazionali già attivi per la formazione delle forze afgane, la NTM-A è arrivata nel 2011 a contare circa 1.400 addestratori⁵¹. La NATO aveva già condotto missioni di addestramento e riforma del settore della sicurezza, con funzioni di *institution-building*, sia in Iraq che in Kosovo. Tuttavia nel caso dell'Afganistan la missione si presenta, di nuovo, come unica ed estrema. In primo luogo per la scala dell'operazione, che finora ha formato 290.000 tra soldati e poliziotti afgani. In secondo luogo per la complessità e difficoltà dell'addestramento,

⁴⁷ Stephen Flanagan, T. J. Cipoletti, Amanda Tuninetti, *Afganistan: a stress test for transatlantic security cooperation*, p. 194.

⁴⁸ Corriere della Sera, *Attacco a centro gestito da italiani ad Herat, almeno cinque morti*, 30 maggio 2011.

⁴⁹ Colloqui avuti da Alessandro Marrone in Afghanistan e al Quartier Generale Alleato di Bruxelles con ufficiali e funzionari NATO e afgani, marzo-aprile 2011.

⁵⁰ Colloqui avuti da Alessandro Marrone in Afghanistan e al Quartier Generale Alleato di Bruxelles con ufficiali e funzionari NATO e afgani, marzo-aprile 2011

⁵¹ NATO, *Afghan National Security Forces (ANSF): backgrounder*, 6 giugno 2011.

considerando per esempio che è stato necessario istituire corsi scolastici obbligatori per l'86% delle reclute dell'ANA che non sanno leggere né scrivere⁵². In terzo luogo perché l'addestramento non avviene in un ambiente relativamente poco ostile, come il Kosovo, ma in un teatro di controguerriglia dove addestratori e addestrati sono immediatamente impiegati in operazioni di combattimento sul territorio afgano.

Altra importante caratteristica della NTM-A è che essa ha riguardato non solo l'ANA, e dunque un ambito strettamente militare ben familiare alla NATO, ma anche la *polizia* afgana. In questo campo era già attiva in Afghanistan la missione dell'Unione Europea *EUPOL Afghanistan*, seppure con risorse insufficienti rispetto ai compiti assegnati⁵³. Per molti anni la cooperazione tra i vari attori impegnati nel settore della polizia, in particolare UE, ONU e un certo numero di paesi NATO, è stata problematica. Per questo è stato istituito un comitato internazionale di coordinamento, l'*International Police Coordination Board*⁵⁴.

La creazione della NTM-A, e l'inclusione nel suo mandato anche della formazione della ANP, ha permesso di riunire le iniziative dei paesi parte di ISAF in un'unica struttura. Dal 2009 EUPOL e NTM-A hanno stabilito un'accettabile cooperazione, con la prima concentrata sulla formazione dei quadri della ANP e la seconda dedicata all'addestramento su larga scala dei corpi di polizia⁵⁵. EUPOL ha gestito il programma di addestramento per i capi dei 341 distretti di polizia afgani, attingendo anche alle competenze specifiche che l'UE può mettere in campo riguardo ad esempio agli aspetti investigativi e all'inclusione di personale femminile nella polizia. La NTM-A ha organizzato invece i corsi base per le reclute di tutti i corpi di polizia afgani, non solo la polizia in senso stretto in servizio nei distretti ma anche la guardia di frontiera e un corpo di reazione celere. L'attività di ISAF nel settore è stata ulteriormente ampliata dalla decisione presa il 9 giugno 2011 di istituire la *NATO Rule of Law Field Support Mission* per fornire assistenza logistica ai civili internazionali e afgani impegnati nel settore giudiziario, nonché per provvedere alla costruzione e/o fornitura delle relative infrastrutture⁵⁶. Nel complesso, si tratta dunque di un'esperienza diversa da quella del Kosovo, dove la NATO si è limitata in fatto di addestramento esclusivamente all'esercito, mentre l'UE si è occupata delle forze di polizia e del settore giudiziario.

L'esperienza della NTM-A ha rafforzato tra i paesi NATO la consapevolezza dell'importanza di formare le forze di sicurezza locali, sia esercito che polizia, affinché possano gestire la situazione nel lungo periodo dopo un intervento alleato che per motivi economici e politici non è sostenibile oltre un certo numero di anni. Ciò ha aperto una riflessione nelle forze armate dei paesi membri e presso il comando NATO sulle capacità di cui dotarsi per le attività di addestramento, risultate

⁵² NATO, *Afghan National Security Forces (ANSF): background*, 6 giugno 2011.

⁵³ EUPOL conta su un bilancio operativo annuo di soli 120 milioni di dollari.

⁵⁴ Stephen Flanagan, T. J. Cipoletti, Amanda Tuninetti, *Afghanistan: a stress test for transatlantic security cooperation*.

⁵⁵ Colloqui avuti da Alessandro Marrone in Afghanistan e al Quartier Generale Alleato di Bruxelles con ufficiali e funzionari NATO e afgani, marzo-aprile 2011.

⁵⁶ NATO, *Rule of law field support mission: background*.

specialmente in Europa insufficienti alle esigenze emerse sul terreno. L'esperienza afgana è probabilmente anche all'origine della decisione di includere l'addestramento di forze di sicurezza locali tra i compiti NATO fissati dal nuovo Concetto Strategico della NATO approvato a Lisbona nel novembre 2010⁵⁷. La funzione di *institution-building* non è più solo confinata all'ambito prettamente militare, considerando l'importanza della polizia e del connesso sistema giudiziario. Anche alla luce dei progressi nella formazione delle forze di sicurezza afgane⁵⁸ e nel coordinamento degli sforzi internazionali al riguardo⁵⁹, il nuovo modello organizzativo e le pratiche sperimentate dalla NTM-A possono costituire un modello per eventuali altre missioni di *institution-building* nel campo della sicurezza.

Nella NTM-A, così come in quasi tutte le attività di ISAF e a vari livelli della struttura di comando, sono pienamente inseriti i contingenti dei *venti paesi non-NATO* che contribuiscono alla missione in Afghanistan. Sebbene il loro contributo in termini di truppe sia modesto, in totale all'incirca 4.000 unità⁶⁰, i paesi partner in alcuni casi forniscono capacità di nicchia molto utili all'economia generale di ISAF. Ad esempio la Macedonia, che schiera solo 183 uomini a Kabul, ha la responsabilità del controllo dei veicoli che entrano nel Quartier Generale di ISAF per verificare che durante il percorso all'esterno della base non vi siano stati agganciati esplosivi da far detonare all'interno della base. Più in generale, la partecipazione a ISAF di paesi non-NATO ha una duplice funzione. Da un lato rafforza l'immagine della missione come espressione della comunità internazionale nel suo complesso, e non solo della sua parte transatlantica. Dall'altro la cooperazione sul campo spinge a migliorare l'interoperabilità dei dispositivi militari dei paesi partner, in termini sia di equipaggiamenti che di dottrine e procedure, con quello dei paesi membri dell'Alleanza.

A sua volta l'esperienza afgana con i paesi partner sta avendo effetti anche sulle strutture organizzative della NATO. La costruzione di un'architettura politico-militare per gestire la catena di comando ISAF comprendente paesi non-NATO è già di per se un'innovazione importante. La si è presa modello per organizzare la partecipazione di paesi non-NATO alla missione *Unified Protector* in Libia, di cui non a caso si è discusso in ambito NATO utilizzando le formule 'ISAF-format', 'ISAF-plus' e 'ISAF-minus'.⁶¹ Data l'importanza di ISAF, il Consiglio Nord-Atlantico ha aumentato il numero di riunioni annuali allargate ai partner che partecipano ad ISAF, a livello di ambasciatori, nelle quali si discute la situazione afgana. Dal 2003 si è inoltre affermata la prassi di tenere a margine delle riunioni dei ministri degli esteri o della difesa, nonché dei vertici dei capi di stato e di governo, delle riunioni e dei vertici in 'formato ISAF' cioè con tutti i paesi partecipanti alla missione (NATO e

⁵⁷ NATO Heads of state and government, *Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*.

⁵⁸ The Economist, *Glimmers of hope*.

⁵⁹ Colloqui avuti da Alessandro Marrone in Afghanistan e al Quartier Generale Alleato di Bruxelles con ufficiali e funzionari NATO e afgani, marzo-aprile 2011

⁶⁰ NATO, *International Security Assistance Force (ISAF): key fact and figures*.

⁶¹ Colloqui avuti da Alessandro Marrone in Afghanistan e al Quartier Generale Alleato di Bruxelles con ufficiali e funzionari NATO e afgani, marzo-aprile 2011.

non). Più in generale, si è avviata una riflessione su come dare ai paesi partner la possibilità di dire la loro nell'ambito del processo decisionale NATO, sebbene su un piano giocoforza diverso da quello dei paesi membri.

Un altro importante effetto dell'esperienza afgana sulla NATO riguarda la comunicazione, o meglio la *'comunicazione strategica'*, volta cioè a sostenere il conseguimento degli obiettivi della missione. Considerata la necessità di ottenere il sostegno della popolazione per lo stato afgano e – almeno in una certa misura – per la presenza internazionale, la comunicazione è diventata una dimensione molto importante della strategia e delle attività ISAF. Ciò specialmente a fronte di una guerriglia che si è dimostrata molto efficace nel combattere la 'guerra di percezioni', cioè nell'evidenziare i propri successi e meriti veicolando il messaggio che ISAF e il governo afgano fossero un male per il paese e stessero perdendo la guerra. Alla luce di questa esperienza, nel 2009 è stata istituita in seno ad ISAF un'Unità di Comunicazione Strategica, che oggi conta uno staff di ben duecento addetti, incaricata esclusivamente di spiegare e contestualizzare le operazioni di ISAF in Afghanistan. L'unità non è responsabile della comunicazione fatta dai governi nazionali dei paesi membri della missione, ma solo di quella ISAF. La sua creazione è in linea con la maggiore enfasi posta negli ultimi anni dalla NATO sulla *public diplomacy*, ovvero sulla promozione dell'Alleanza presso gli addetti ai lavori, i paesi terzi e in generale l'opinione pubblica internazionale. E tuttavia la creazione di una struttura ad hoc in teatro, inserita a pieno titolo nel comando della missione e con risorse significative, è una novità che può costituire un esempio per futuri scenari simili a quello afgano.

2.c. L'Afganistan e la trasformazione militare della NATO

L'esperienza di ISAF ha avuto e ha tuttora un impatto significativo in ambito NATO anche sul piano strettamente militare, in particolare sulla riflessione in merito alle capacità di cui devono dotarsi i paesi membri dell'Alleanza.

Le caratteristiche 'estreme' di ISAF hanno evidenziato carenze nei dispositivi militari dei paesi NATO, ed in particolare di quelli europei, per quanto riguarda le capacità intrinsecamente legate ad un'operazione di controguerriglia, di terra e su larga scala, in ambiente sia urbano che montano, per un periodo relativamente prolungato.

I mezzi alleati per il *trasporto aereo strategico* hanno lavorato continuamente sotto pressione – anche per la mancanza in Afghanistan di accessi al mare. Si è registrata quasi immediatamente la mancanza di un numero adeguato di *elicotteri*, fondamentali sia per il trasporto tattico sia per il controllo del territorio e il supporto alle truppe di terra drenate i combattimenti, tanto più in un paese come l'Afganistan dall'orografia impervia e con reti di trasporto su gomma e rotaia quasi inesistenti. Nel 2007 la NATO ha dovuto affittare elicotteri civili ucraini e russi per sopperire alle esigenze più pressanti di trasporto tattico dei contingenti impiegati in Afghanistan⁶².

Inadeguato è risultato anche l'equipaggiamento necessario alla *protezione dei contingenti NATO*, in particolare dai 'dispositivi esplosivi improvvisati' (*Improvised*

⁶² Richard Norton-Taylor, *Coalition of the unwilling*.

Explosive Devices, IED), ordigni utilizzati in maniera non convenzionale (piazzati soprattutto ai bordi delle strade o nascosti in automobili, o montati su bestie da soma, ecc.), ma dagli effetti letali, visto che sono responsabili della maggioranza dei caduti di ISAF⁶³. Necessarie in particolare sono le contromisure elettroniche anti-IED e una maggiore blindatura dei mezzi di trasporto leggeri.

Infine, considerata la necessità di monitorare un territorio vasto come quello afgano, nonché parte di quello del Pakistan in cui la guerriglia talebana trova rifugio, l'impiego dei *velivoli senza pilota* (*Unmanned Aerial Vehicles*, UAV) è diventata una necessità operativa imprescindibile. Tra di essi, i velivoli senza pilota da combattimento (*Unmanned Combat Aerial Vehicles*,UCAV), i cosiddetti 'droni', sono stati largamente usati dagli Stati Uniti per in operazioni contro la guerriglia in territorio pachistano.

Le lezioni dell'Afganistan in termini di capacità militari non sono tuttavia così semplici, né è facile mettere in atto le risposte necessarie per affrontare le difficoltà emerse. Occorre infatti tenere presente che la minaccia così come la strategia della guerriglia evolve rapidamente, in modo flessibile e creativo, eludendo i vantaggi militari della NATO e sfruttandone le debolezze. I programmi di *procurement* militare invece, anche quelli più urgenti, hanno tempi tecnici abbastanza lunghi per appaltare e finanziare la fornitura di un determinato equipaggiamento, definirne i requisiti, testarne il prototipo e produrne un quantitativo sufficiente da inviare sul terreno. Si aggiungono poi i tempi necessari ad addestrare il personale a utilizzare le piattaforme più complesse, come è il caso dei piloti per gli elicotteri. Concentrare perciò le risorse su una o poche capacità considerate urgenti per rispondere a una determinata minaccia, o per svolgere una determinata missione, può implicare la riduzione o il rallentamento di altri programmi di *procurement* altrettanto importanti ma temporaneamente percepiti come meno utili. Il rischio è che la guerriglia cambi tattica per evitare la contromisura frettolosamente messa in campo e sfrutti la carenza generatasi su altri aspetti del dispositivo militare.

L'obiettivo per i paesi NATO è piuttosto dispiegare uno spettro ampio di capacità militari complementari in termini di mezzi e di risorse umane, dagli UAV agli addestratori, dagli elicotteri alle forze speciali, e in quantità sufficienti da raggiungere la massa critica necessaria a condurre efficacemente (ed efficientemente) la campagna militare.

Detto questo, è comunque vero che otto anni di missione ISAF hanno comprensibilmente spinto i paesi NATO a modificare i programmi di *procurement*, concentrandoli maggiormente sulle capacità rese necessarie ai contingenti impiegati sul terreno. Ad esempio, tra il 2009 e il 2010 gli Stati Uniti hanno più che triplicato, da 3.000 a 9.400, il numero di veicoli da trasporto tattico appositamente rinforzati per proteggere i soldati in Afganistan da agguati, in particolare quelli attuati con IED⁶⁴. Allo stesso tempo l'aumento esponenziale di UAV inviati in teatro negli ultimi

⁶³ Cfr. [Icasualties.org](http://icasualties.org/OEF/Fatalities.aspx), *Operation Enduring Freedom*, <http://icasualties.org/OEF/Fatalities.aspx>.

⁶⁴ Ian S. Livingston, Heather L. Messera, and Michael O'Hanlon, *Afganistan Index*.

anni ha permesso di portare il numero di missioni aeree di *intelligence*, ricognizione e sorveglianza, dalle 400 del gennaio 2009 alle 2.200 del novembre 2010⁶⁵.

Quanto all'ambito NATO, sono stati lanciati programmi cooperativi per sopperire alle esigenze emerse in Afghanistan, tra cui la *HIP Helicopter Task Force*, responsabile di un programma multinazionale per la fornitura di elicotteri da trasporto. La HIP assiste i paesi membri non in grado di avviare un programma di *procurement* del genere su base esclusivamente nazionale, ad esempio mettendo in comune le capacità di comando e controllo, le basi di supporto logistico e l'addestramento operativo per i piloti⁶⁶. Nel 2009 una dichiarazione di intenti è stata firmata da Gran Bretagna, Polonia, Turchia, Norvegia, Spagna, Repubblica Ceca, Ungheria, Albania e Slovacchia. In seguito, è stato avviato anche un piano d'azione NATO contro gli IED, sotto la supervisione dell'*Allied Command Transformation* (ACT), dedicato non solo alla fornitura di capacità tecniche ma anche a migliorare l'addestramento dei soldati⁶⁷.

Bisogna tuttavia tenere presente che il *procurement* nel settore della difesa rimane una prerogativa strettamente nazionale, e che l'azione della NATO consiste soprattutto nel promuovere l'interoperabilità tra le piattaforme e i sistemi d'arma, nonché una certa standardizzazione dei medesimi. Lo stesso ACT, istituito nel 2002 e dedicato allo sviluppo e valutazione della trasformazione delle forze e delle capacità NATO, non ha autorità nel campo dell'acquisizione delle risorse⁶⁸. Sta perciò più che altro ai singoli stati membri dell'Alleanza adeguare il proprio dispositivo militare, considerando l'esperienza afgana ma anche altri elementi fondamentali quali il quadro delle minacce alla propria sicurezza nazionale, il livello di ambizioni, le altre operazioni in corso, il contesto geografico, nonché i limiti imposti al bilancio della difesa.

L'esperienza di ISAF ha rafforzato la tendenza a impostare il modello di difesa su *forze di spedizione (expeditionary)*, in grado cioè di essere schierate rapidamente a distanza strategica, in quantità significativa e con tutte le componenti necessarie a sostenere un'operazione di durata almeno semestrale. Questa tendenza ha riguardato non solo gli Stati Uniti, che da tempo concepiscono le proprie forze armate come un corpo di spedizione, ma in varia misura anche i paesi europei, che hanno dovuto accelerare la trasformazione e ristrutturazione delle proprie forze armate per sostenere adeguatamente la missione in Afghanistan.

Nel 2011 la Gran Bretagna è arrivata a impiegare in Afghanistan 9.000 uomini, la Germania quasi 5.000, Francia e Italia circa 4.000⁶⁹. Tenendo presenti le esigenze di rotazione dei contingenti, ciò vuol dire che i principali paesi europei hanno dispiegato nel corso degli anni una quota significativa del proprio dispositivo militare, nell'ordine di decine di migliaia di uomini, con tutto ciò che ne consegue ad esempio in termini di formazione del capitale umano, innovazione di tattiche e dottrine di impiego, usura e ammodernamento degli equipaggiamenti, nonché pieno inserimento

⁶⁵ Ibidem, p. 17.

⁶⁶ NATO, *Allies sign declaration of intent for HIP Helicopter initiative*, 23 ottobre 2009.

⁶⁷ NATO, *Improving NATO's capabilities*, 16 febbraio 2011.

⁶⁸ Riccardo Alcaro, Valerio Briani, Ettore Greco, Michele Nones, Stefano Silvestri, *La NATO e la difesa europea: sviluppi recenti, scenari e ruolo dell'Italia*.

⁶⁹ NATO, *International Security Assistance Force (ISAF): key fact and figures*, 6 giugno 2011.

in una catena di comando multinazionale. Inoltre, Italia e Germania gestiscono da oltre cinque anni il Comando di un quadrante regionale afgano (rispettivamente il Comando Regionale Ovest e il Comando Regionale Nord), mentre Gran Bretagna, Canada e Paesi Bassi si sono alternati per tre anni alla guida del Comando Regionale Sud. Quindi le forze armate di questi paesi hanno dovuto sviluppare capacità di comando e controllo adeguata a una forza multinazionale di diverse migliaia di uomini.

Come abbiamo visto sopra, almeno a livello ‘concettuale’ la tendenza alla trasformazione delle forze NATO in senso *expeditionary* era già in corso dagli anni Novanta con le prime operazioni ‘fuori area’ condotte dalla NATO nei Balcani. Non a caso la riforma dei comandi NATO decisa nel 2002 ha creato un unico *Allied Command Operations* (ACO) a Bruxelles e accorpato i comandi minori nei comandi di Napoli e Brunsum, per migliorare la gestione delle operazioni fuori area⁷⁰. Rientra in quest’ottica anche la creazione della NRF, fortemente voluta dagli Stati Uniti anche per stimolare la trasformazione dei dispositivi militari degli alleati europei. Con ISAF l’attenzione, e quindi l’assegnazione delle risorse, si è spostata da conflitti ad alta intensità e breve durata, come è stato quello tra Stati Uniti ed Iraq nella primavera del 2003, a *conflitti a bassa intensità e lunga durata* come la decennale campagna afgana⁷¹.

L’esperienza di ISAF ha spinto le forze amate europee a sviluppare in una certa misura la capacità di pensare e condurre operazioni di *controguerriglia*, così come la guerra in Iraq dopo il 2003 aveva innescato questo processo per le forze armate americane⁷². I progressi al riguardo variano da paese a paese e in nessun caso si avvicinano agli standard USA. Né si è finora giunti a definire un approccio alla controguerriglia condiviso da tutta la NATO. Anzi negli anni scorsi all’interno dell’Alleanza Atlantica si è avuto un acceso dibattito sull’opportunità di sviluppare strategie e capacità di controguerriglia⁷³. Tuttavia oggi il tema dell’approccio NATO a questo tipo di missione è entrato stabilmente, e in modo più costruttivo, nella riflessione interalleata sulla trasformazione del dispositivo militare dell’Alleanza⁷⁴.

In quest’ottica, la *tecnologia* continua ad avere un ruolo determinante, ad esempio per la *situational awareness* (che in gergo militare indica il livello di conoscenza dell’ambiente esterno da parte di forze schierate) alimentata da sensori aerei, satellitari e di terra, ed elaborata e trasmessa a livello tattico attraverso sistemi digitali. Tuttavia le esigenze di protezione delle forze alleate e di supporto logistico prolungato nel tempo richiedono un uso diverso della tecnologia, ad esempio meno concentrato sulla potenza di fuoco e più sulla blindatura e manutenzione dei mezzi usati

⁷⁰ Riccardo Alcaro, Valerio Briani, Ettore Greco, Michele Nones, Stefano Silvestri, *La NATO e la difesa europea: sviluppi recenti, scenari e ruolo dell’Italia*.

⁷¹ Anche le operazioni militari in Iraq da parte di Stati Uniti e alcuni paesi NATO, tra cui Gran Bretagna, Italia, Polonia e Spagna, dopo il 2003 hanno assunto le caratteristiche di una campagna di contro-guerriglia, a bassa intensità e di lunga durata, in un ambiente urbano, in partnership con forze di sicurezza locali formate dagli Stati Uniti e contro una guerriglia costituita sia da affiliati di Al Qaeda sia da gruppi di diversa natura.

⁷² John Nagl, Richard Weitz, *Counterinsurgency and the future of NATO*.

⁷³ Los Angeles Times, *Gates says forces unable to fight guerrillas*, 16 gennaio 2008.

⁷⁴ Cfr., ad esempio, Christian M. Schanubelt (ed), *Counterinsurgency: the challenge for NATO strategy and operations*.

dall'esercito. Il bilanciamento tra i due tipi di missioni di spedizione, ad alta e bassa intensità, implica che, come prescritto dalla CPG del 2006⁷⁵, la NATO mantenga un appropriato mix di forze in grado di eseguire l'intero spettro di missioni militari.

Inoltre, secondo la CPG, l'Alleanza deve essere in grado di svolgere contemporaneamente grandi operazioni, delle dimensioni per esempio di ISAF, e più operazioni minori simultaneamente⁷⁶. Un impegno in linea con lo scenario attuale, che vede la NATO impegnata contemporaneamente in Afghanistan ma anche in Libia, nei Balcani, nonché nel Golfo di Aden e nel Mediterraneo con una forza marittima. A tal fine i paesi membri si sono impegnati nel vertice di Riga del 2006 a far sì che il 40% delle proprie forze armate di terra siano in grado di compiere prolungate missioni di spedizione. Tuttavia né questo impegno né la stessa NRF hanno trovato finora piena realizzazione.⁷⁷

3. L'Afghanistan e la solidarietà interalleata

A quasi dieci anni dal suo iniziale spiegamento, e a otto da quando la NATO ne ha assunto il comando, è difficile trarre delle conclusioni definitive sulla *performance* di ISAF. Certamente il giudizio non può essere positivo, se a dieci anni dalla caduta dei Talebani il futuro dell'Afghanistan resta incerto come e più di allora.

L'obiettivo fissato dalla Conferenza di Bonn del 2001 di un Afghanistan stabile, retto da un governo plurale in cui abbiano spazio i vari gruppi etnico-tribali di cui si compone la società afgana, capace di assicurare il controllo del territorio, combattere l'estremismo, assicurare lo sviluppo e l'amministrazione della giustizia, garantire i più fondamentali diritti umani (tra cui quelli delle donne), nonché avere relazioni cordiali con i suoi vicini, è fuori portata.

L'impegno internazionale in Afghanistan si è scontrato con ostacoli maggiori del previsto su tutti e tre i fronti sui quali si è profuso: sicurezza, sviluppo, *governance*. L'insurrezione, nonostante alcune battute d'arresto subite nell'ultimo anno e mezzo, resta molto diffusa, e ben organizzata e ambiziosa; lo sviluppo langue, al punto che senza aiuti internazionali l'Afghanistan non avrebbe le risorse per finanziare servizi pubblici base (abitazioni, acqua potabile, elettricità ecc.), che in ogni caso restano largamente insufficienti⁷⁸; l'economia locale non ha fatto registrare particolari progressi⁷⁹, se non sul fronte della coltivazione e produzione di oppio, di cui

⁷⁵ NATO Heads of state and government, *Comprehensive Political Guidance*.

⁷⁶ NATO Heads of state and government, *Comprehensive Political Guidance*.

⁷⁷ Per una valutazione dell'impatto della missione in Afghanistan sull'agenda di trasformazione della NATO, cfr. Theo Farrell e Sten Rynning, *NATO's Transformation Gaps: Transatlantic Differences and the War in Afghanistan*.

⁷⁸ Per avere un'idea del livello di dipendenza dagli aiuti esteri, si consideri che i ricavi dello stato afgano nel 2010 sono stati intorno a un miliardo di dollari, mentre le uscite ammontavano a 3,3 miliardi (dati presi da CIA World Fact Book, *South Asia: Afghanistan*, aggiornato al 10 giugno 2011).

⁷⁹ A parità di potere di acquisto (PPP), il PIL dell'Afghanistan è il centoundicesimo del mondo, ma in termini reali è ancora più basso (nel 2010 si stima che il PIL calcolato a PPP sia stato di 27,36 miliardi di dollari, laddove il PIL reale si è aggirato intorno ai 15 miliardi e mezzo). La situazione è molto peggiore sul fronte del PIL pro-capite: con 900 dollari all'anno, calcolati a PPP, l'Afghanistan è il duecentodiciassettesimo paese al mondo, il che lo mette nel gruppo di quattro-cinque paesi più poveri (stando a dati del 2008-09 il 36% della

L'Afganistan è diventato il principale produttore mondiale (i Talebani, che erano invece riusciti a contenere quasi del tutto la produzione di narcotici)⁸⁰; infine, sul piano della *governance*, l'autorità e la legittimità – e conseguentemente la funzionalità – delle istituzioni afgane, sia a livello centrale che locale, sono gravemente compromesse da una diffusa e capillare corruzione, dal nepotismo e dal clientelismo, nonché dalle tendenze autoritarie mostrate più di recente dal presidente Karzai, culminate nello scandalo dei brogli elettorali che hanno falsato l'ultima elezione presidenziale nell'autunno 2009.

E tuttavia non sarebbe corretto definire ISAF un fallimento – almeno non ancora. Gli alleati insistono sul fatto che, per quanto disfunzionali e carenti sul piano della responsabilità, le istituzioni afgane forniscono un livello base di *governance* che ha permesso, grazie agli aiuti internazionali, la costruzione di infrastrutture, scuole, ospedali; che i progressi fatti nel reclutamento e addestramento dell'esercito e della polizia afgane negli ultimi due anni hanno persuaso i capi di ISAF ad affidare loro alcune zone del paese; che il grado di scolarizzazione è aumentato, anche e soprattutto per le donne; che la libertà di stampa ha più spazio di quanto abbia avuto in passato; che si è rotto l'isolamento internazionale dell'Afganistan, che ha oggi relazioni con tutte le potenze del pianeta così come con le maggiori organizzazioni internazionali; e che infine, per quanto gravemente macchiata dai brogli e le irregolarità che hanno caratterizzato le ultime elezioni presidenziali, il fatto che si siano tenute le elezioni costituisce di per sé un progresso.

Se le condizioni di sicurezza sono precarie, e generalmente considerate peggiori rispetto ai primi anni dopo l'invasione, lo si deve anche al fatto che l'aumento degli effettivi di ISAF e l'estensione del loro raggio d'azione ha portato le forze NATO e gli insorti a scontrarsi più di frequente e con maggiore durezza. Ma alcuni risultati, come si è visto nel capitolo precedente, sono stati raggiunti grazie al *surge* deciso da Obama nel dicembre 2009, che ha portato ad un aumento della pressione sull'insorgenza e a una parziale limitazione della sua capacità d'iniziativa. Sul piano militare ISAF sconta moltissimo la difficoltà di fronteggiare un nemico che ha a disposizione basi di raccolta, riorganizzazione e pianificazione al di là del confine col Pakistan, dove le forze NATO non possono raggiungerlo se non al prezzo di continue tensioni con il governo pachistano.

Sul fronte dell'antiterrorismo tuttavia i risultati sono innegabili, dal momento che al-Qaeda – la 'vecchia' organizzazione creata e gestita direttamente da bin Laden e il suo *entourage*, non la galassia di gruppi che si richiamano ad al-Qaeda anche nel nome – è stata fortemente indebolita, e comunque estromessa dall'Afganistan. Per quanto sia difficile fare valutazioni precise, gli alti comandi americani stimano che gli effettivi di al-Qaeda presenti in Afganistan non siano più di un centinaio, ai quali andrebbero aggiunti i circa trecento attivi in Pakistan (dove si nasconde anche la *leadership* dell'organizzazione)⁸¹. La morte di Osama bin Laden è stata un duro colpo per al-

popolazione vive sotto la soglia di povertà, mentre il tasso di disoccupazione nel 2008 era stimato al 35%). Dati presi da CIA World Fact Book, *South Asia: Afghanistan*.

⁸⁰ Ufficio delle Nazioni Unite per le Droghe e il Crimine e Ministero Antinarcotici del Governo dell'Afganistan, *Afghanistan Opium Survey 2010. Summary Findings*, settembre 2010, http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/Afg_opium_survey_2010_exsum_web.pdf.

⁸¹ Joshua Partlow, *In Afghanistan, Taliban surpasses al-Qaeda*.

Qaeda sia perché è caduto il simbolo del grande *Jihad* globale sia perché ha aperto una difficile lotta per la successione⁸², ed è possibile che contribuisca ad allontanare ulteriormente al-Qaeda stessa da alcuni dei più potenti gruppi talebani di cui era alleata⁸³.

Quest'ultimo elemento è di importanza capitale, perché rimuoverebbe uno degli ostacoli principali ad un accordo di pace tra il governo afgano e l'insurrezione, o almeno i maggiori gruppi che la compongono (gli insorti sono infatti una rete di gruppi autonomi alleati nella lotta al governo di Karzai e alla forza internazionale). Da tempo l'amministrazione Obama ha maturato la convinzione che la questione afgana non possa essere risolta militarmente, e che è necessario un accordo con i Talebani. Il *surge* militare del 2010-2011 è stato concepito come un modo per mettere sotto pressione gli insorti e potere così negoziare da una posizione di forza, soprattutto se, com'è in effetti accaduto, si fossero conseguiti risultati importanti nella lotta al terrorismo⁸⁴.

Se un accordo sia davvero possibile resta tuttavia incerto. Oltre a tagliare ogni legame con al-Qaeda, i Talebani dovrebbero fornire garanzie che intendono partecipare alla vita politica dell'Afganistan su base di parità con gli altri gruppi entotribali e rinunciare alle armi. Ammesso che ciò sia praticabile, il governo afgano potrebbe essere messo nella condizione di dovere sacrificare alcune delle rare conquiste ottenute negli ultimi dieci anni, come la (limitata) partecipazione delle donne al governo, per venire incontro alle richieste degli insorti. Inoltre la presenza di truppe occidentali in Afganistan – in qualità di addestratori e consiglieri militari – anche oltre il 2014 per il momento è una prospettiva inaccettabile agli insorti e sarà oltremodo difficile trovare un'intesa su questo. C'è poi il problema che la natura composita dell'insorgenza complica l'individuazione di interlocutori rappresentativi e con sufficiente autorità da imporre la fine delle violenze. Infine, bisogna tener conto del potenziale ruolo di 'guastatori' dei vicini dell'Afganistan, in particolare il Pakistan, che potrebbero complicare lo svolgimento dei negoziati se dovessero pensare che il risultato finale non sia nel loro interesse⁸⁵.

Se si riuscisse a superare queste difficoltà e un accordo di pace tra il governo di Karzai e le componenti più importanti degli insorti fosse raggiunto, la NATO potrebbe affermare di avere centrato i suoi obiettivi e lasciare l'Afganistan salvando la faccia. Si tratterebbe di un risultato molto modesto, soprattutto se paragonato alle aspettative iniziali, ma pur sempre un risultato concreto: un governo afgano al riparo dal rischio di rovesciamento, con relazioni accettabili con i vicini, capace di tenere sotto controllo la guerriglia residua e di combattere il terrorismo. È in ogni caso probabile che la missione USA di anti-terrorismo sia destinata a durare ancora a

⁸² Scott Shane, *Qaeda selection of its chief is said to reflect its flaws*.

⁸³ Voci su una presunta estraniamento tra al-Qaeda e Talebani girano già da diverso tempo (cfr. Nic Robertson, *Sources: Taliban split with al-Qaeda, seek peace*).

⁸⁴ Fonti governative americane insistono molto sul nesso tra indebolimento di al-Qaeda, riduzione degli effettivi in Afganistan e negoziato di pace con i Talebani (cfr. Mark Landler e Helene Cooper, *As Al Qaeda cracks, U.S. weighs faster withdrawal*).

⁸⁵ Per un'analisi delle condizioni per un possibile accordo di pace, cfr. Lakhdar Brahimi, Thomas R. Pickering *et al.*, *Afghanistan: Negotiating Peace*.

lungo, con una forza ridotta schierata in basi afgane da cui continuare a condurre operazioni mirate, in particolare con gli UAV, anche oltre confine, in Pakistan⁸⁶.

Quello che succederà in Afghanistan da qui al 2014 è destinato ad avere un impatto considerevole sulla NATO. Sotto diversi aspetti, ISAF ha contribuito a cambiare la NATO e ad acuirne gli squilibri interni, palesandone secondo molti la natura di alleanza 'a due velocità'.

3.a. I *caveat* e il problema dell'ineguale condivisione di oneri e rischi

Con l'espressione 'alleanza a due velocità' (*two-tier alliance*), usata per lo più in senso critico, ci si riferisce al fatto che gli oneri gravanti su tutti i membri della NATO, che formalmente sono gli stessi, nei fatti sono distribuiti in maniera profondamente ineguale pur tenendo conto delle differenze di risorse dei vari stati membri.

Il problema dell'ineguale 'condivisione degli oneri' (*burden-sharing*) non è affatto nuovo e anzi ha caratterizzato l'intera storia dell'Alleanza Atlantica, ma in Afghanistan ha assunto proporzioni senza precedenti. Man mano che le condizioni di sicurezza sono andate deteriorandosi, gli Stati Uniti, i principali 'sponsor' della missione, hanno di frequente richiesto agli alleati l'invio di truppe aggiuntive, nonché la disponibilità ad impiegarle in operazioni di combattimento. Solo un gruppo di alleati, piuttosto ridotto peraltro, è però venuto incontro ai desiderata di Washington. Altri invece hanno preferito mantenere il loro impegno militare in Afghanistan entro certi margini, o rifiutandosi di inviare più truppe in teatro o impedendone l'impiego nelle operazioni militari più pericolose, o entrambe le cose. Le limitazioni imposte ai contingenti schierati in Afghanistan, i cosiddetti *caveat*, sono diventate ben presto motivo di forte irritazione, quando non di tensione, all'interno della NATO. Nonostante nel corso degli ultimi due anni si sia fatto uno sforzo per ridurre le distanze, i *caveat* continuano a incidere sull'efficacia delle operazioni e, ciò che è più preoccupante, a originare un senso di frustrazione e risentimento nell'alleato americano e negli altri paesi che si sono più impegnati nella lotta contro l'insurrezione.

Oggi i primi cinque paesi per numero di truppe schierate sotto bandiera ISAF sono, nell'ordine: Stati Uniti (90.000 soldati), Gran Bretagna (9.500), Germania (4.812), Francia (3.935), Italia (3.880) e Canada (2.922), su un totale di truppe ISAF di 132.457⁸⁷. L'elenco dei caduti rispecchia però quest'ordine solo in parte. Mentre il numero di caduti americani (1.622) e britannici (373) è in linea con l'ammontare di truppe schierate, i canadesi hanno subito sensibilmente più perdite (156) di Francia (61), Germania (53) e Italia (40), nonostante schierino un numero inferiore di truppe. Anche per altri paesi la proporzione tra numero di caduti e numero di truppe è sbilanciata. La Danimarca, ad esempio, ha perso 40 uomini su un totale di 750, e

⁸⁶ Sembra anzi proprio questo l'obiettivo che l'amministrazione Obama si è prefissata con la decisione di procedere al ritiro entro il 2012 di tutte le truppe aggiuntive inviate col *surge* del 2010-11 (cfr. David E. Sanger, *U.S. recalibrates Afghan calculus*).

⁸⁷ Al 6 giugno 2011 (cfr. International Security Assistance Force, *ISAF: Key Facts and Figures*). I dati sulla consistenza numerica citati successivamente sono ripresi dalla stessa fonte.

L’Australia – paese non NATO – 27 su 1.550⁸⁸. Uno studio pubblicato nel luglio 2010 ha messo in relazione il numero di truppe schierate dai vari paesi NATO con il totale delle loro forze armate attive, e il numero dei caduti col totale delle rispettive popolazioni. I risultati dimostrano come, almeno all’inizio dell’estate 2010, i paesi che avevano profuso più energie, in termini di *soldati schierati*, erano, nell’ordine: Canada, Gran Bretagna, Paesi Bassi⁸⁹, Stati Uniti, Danimarca, Polonia e Norvegia; quelli che avevano subito le *maggiori perdite* in relazione alla loro popolazione erano invece Danimarca, Canada, Gran Bretagna, Stati Uniti, Paesi Bassi e Norvegia⁹⁰.

Negli ultimi due anni si è fatto qualche sforzo per attenuare le differenze di impegno. L’Italia, per esempio, è stata l’unica tra i maggiori paesi dell’Europa continentale a rispondere alla ‘chiamata alle armi’ del presidente Obama, che aveva chiesto agli alleati di sostenere il *surge* americano (trentamila truppe aggiuntive) con l’invio di diecimila soldati. Ne sono arrivati settemila, mille dei quali proprio dall’Italia, che ha altresì allentato i *caveat* sull’impiego delle truppe in combattimento. Anche il governo tedesco ha proceduto ad una parziale revisione delle disposizioni sull’impiego delle truppe, che peraltro erano le più restrittive (e oggetto, per questo, di derisione e sarcasmo tra le truppe ISAF)⁹¹.

Ciò non è bastato tuttavia agli Stati Uniti, che hanno continuato a manifestare insofferenza e a protestare contro questo stato di cose (una battuta che circola tra le truppe schierate in Afghanistan compendia in modo tanto efficace quanto amaro lo stato d’animo americano: l’acronimo ISAF starebbe per *I Saw Americans Fight* – letteralmente, ‘ho visto gli americani combattere’, un’allusione al percepito scarso spirito di iniziativa di altri alleati)⁹². Proprio di recente, il segretario alla difesa USA uscente, Bob Gates, ha scelto l’ultima riunione ministeriale NATO del suo mandato per denunciare, a chiare lettere e senza mezzi termini, che l’ineguale distribuzione degli oneri rischia di portare l’Alleanza all’inazione e quindi all’irrilevanza. Usando apertamente l’espressione “struttura a due velocità”, e criticando alcuni alleati per lo scarso impegno in Afghanistan (e Libia), Gates ha ammonito che gli inadeguati investimenti nella difesa di molti paesi europei rischiano di produrre una tensione insostenibile all’interno dell’Alleanza. Gates non ha nascosto che l’idea che molti stati europei vivano ‘alle spalle’ degli Stati Uniti, a cui delegherebbero la difesa dei propri interessi di sicurezza in modo da incanalare maggiori risorse nel finanziamento di generosi sistemi di *welfare*, sta mettendo radici al Congresso, e che questo porterà ad

⁸⁸ I dati sui caduti in Afghanistan sono presi da *Icasualties.org* (<http://icasualties.org/OEF/Nationality.aspx>) e aggiornati al 15 giugno 2011.

⁸⁹ I Paesi Bassi hanno mantenuto per lungo tempo un contingente tra le 1.500 e le 2.000 unità. In seguito ad una crisi di governo – provocata proprio da un dissidio tra i partner di coalizione in merito al mantenimento o meno delle forze in Afghanistan – il contingente olandese è stato ridotto a 150 unità circa.

⁹⁰ Cfr. Sarah Kreps, *Elite Consensus as a Determinant of Alliance Cohesion: Why Public Opinion Hardly Matters for NATO-led Operations in Afghanistan*.

⁹¹ Cfr. James Joyner, *Afghanistan Caveats Coming to End?*

⁹² *Ibidem*.

una progressiva estraniamento degli USA dall'Europa⁹³. Il futuro della NATO, ha chiosato il segretario uscente, è "fosco"⁹⁴.

Le parole sferzanti di Gates sono comprensibili, ma sono espressione più di un profondo senso di frustrazione (o di un tentativo di scuotere gli alleati dal loro torpore, ricordando loro che non potranno contare sempre sugli USA) che una fotografia accurata della realtà. Le preoccupazioni degli americani per le scarse, e decrescenti, spese militari europee riflettono uno stato di cose oggettivo, ma l'accusa (implicita nelle parole del segretario) di 'stare a guardare' in Afghanistan mentre gli americani e un pugno di altri alleati combattono e muoiono sono ingenerose. Esistono diverse ragioni dietro alla decisione di molti governi NATO di porre dei limiti precisi all'impegno militare in Afghanistan, e non tutte possono essere semplicisticamente attribuite a mero opportunismo o, peggio, cinismo.

Un primo elemento che è opportuno discutere è quanto i membri della NATO sentano come 'propria' la missione in Afghanistan. La partecipazione ad ISAF – e prima ancora a *Enduring Freedom* – è stata decisa in ragione del vincolo di solidarietà che lega i paesi NATO agli Stati Uniti e in risposta ad un'aggressione che i leader alleati avevano deciso di equiparare ad un attacco armato ex articolo 5. Nella generale convinzione che l'azione di legittima difesa USA dovesse essere sostenuta con le armi, il fatto che il governo americano abbia inizialmente lasciato cadere l'offerta di attivare il comando integrato NATO è passato per lo più inosservato. E tuttavia la cosa ha lasciato un segno: nel tempo, anche dopo il formale coinvolgimento della NATO, tra molti alleati è cresciuta la sensazione che quella in Afghanistan sia essenzialmente una missione *americana*, a cui partecipano non tanto per difendere i propri interessi di sicurezza, quanto per tutelare le proprie relazioni con Washington.

A rafforzare questa sensazione ha contribuito senz'altro il fatto che la NATO in Afghanistan sembra aver agito più che altro in modo reattivo. Esclusa dalle fasi iniziali della campagna, la NATO è intervenuta come esecutrice di un mandato di stabilizzazione messo a punto alla Conferenza di Bonn del 2001 e successivamente perfezionato dalla Conferenza di Londra del 2006. Solo nel corso del 2008 la NATO ha cominciato a partecipare alla definizione di una strategia per l'Afghanistan. E tuttavia il processo ha continuato ad essere gestito da Washington (in consultazione con Kabul) al punto che, col triplo *surge* deciso da Obama nel tardo 2009 (militare per garantire sicurezza, civile per sostenere lo sviluppo e la *governance*, e diplomatico per facilitare la stabilizzazione regionale), ISAF è diventata in gran parte una missione americana. Americani sono 90.000 dei suoi 132.000 effettivi (ai quali vanno aggiunti i 10.000 soldati USA di *Enduring Freedom*); americano è il comandante delle forze⁹⁵;

⁹³ Questo problema è ampiamente dibattuto in letteratura. Cfr., tra gli altri, Philip R. Cuccia, *Implications of a changing NATO*; e Daniel Hamilton *et al.*, *Alliance Reborn: An Atlantic Compact for 21st Century Security*.

⁹⁴ Thom Shanker, *Defense Secretary Warns NATO of 'Dim' Future*.

⁹⁵ La catena di comando di ISAF non è lineare. Il COMISAF, il comandante sul campo di ISAF, risponde sia al Comando Centrale (CENTCOM) sia al Comando Europeo (EUCOM) delle forze armate USA. EUCOM è inserito nella catena di comando perché chi lo dirige è allo stesso tempo il comandante supremo delle forze alleate in Europa (SACEUR). In ogni caso, l'attuale COMISAF, gen. Petraeus, gode di tanto prestigio da agire con un ampio margine di autonomia rispetto ai suoi superiori, e riferisce spesso direttamente al Congresso e

americana è una grossa fetta degli aiuti esteri⁹⁶; americani sono i principali interlocutori del governo afgano e di quello pachistano; americana è in generale la strategia del *surge*, scritta di suo pugno dal presidente Obama⁹⁷, così come americana è la strategia d'uscita. Sommato alla lunga durata della missione, lo scarso senso di 'appropriazione' o, come si direbbe in inglese, *ownership* delle sorti di ISAF da parte degli europei ha contribuito ad affievolire la solidarietà post-11 settembre e ad alimentare, nell'opinione pubblica di molti paesi europei, un desiderio di 'sganciamento'.

Un altro elemento da non trascurare è la *natura proteiforme* di ISAF ovvero il continuo moltiplicarsi di compiti che i membri della coalizione sono stati chiamati a svolgere. Quando la NATO ha preso il comando di ISAF, nell'estate 2003, la missione si presentava come un'operazione di *peace-keeping* non dissimile da quelle che l'Alleanza stava portando avanti nei Balcani. Col passare del tempo tuttavia la coalizione si è trovata di fronte alla necessità di allargare sensibilmente il suo perimetro d'azione. Man mano che ISAF ha assunto la responsabilità per porzioni sempre maggiori di territorio, ha dovuto caricarsi di compiti di ricostruzione e non soltanto di mantenimento dell'ordine, come testimonia la creazione dei PRT. Un'attività del tutto peculiare è quella del contrasto alla coltivazione di oppio e produzione di narcotici, che come abbiamo visto hanno conosciuto un vero e proprio boom dopo la caduta dei Talebani. Soprattutto però l'ampliamento della zona di competenza di ISAF – che nel 2006 è stata estesa a tutto l'Afganistan – è anche coincisa con la ripresa in grande stile della guerriglia. ISAF si è dovuta impegnare quindi sempre più in azioni di controguerriglia. Invece che nel mantenimento della pace, insomma, le truppe della coalizione si sono trovate a combattere una guerriglia insidiosa e letale.

È a partire da qui che i *caveat* hanno cominciato ad incidere sullo svolgimento delle operazioni militari e sugli equilibri interni alla coalizione, con alcuni stati disposti a spedire le proprie truppe nelle zone più 'calde' del paese (in particolare l'Afganistan meridionale e orientale) e altri reticenti a fare altrettanto. Ma è anche a partire da qui che il sostegno dell'opinione pubblica alla forza internazionale ha cominciato a calare sensibilmente, in particolare in Europa⁹⁸. Molti governi che avevano presentato ISAF al proprio elettorato come una missione di pace si sono trovati nella difficile situazione di gestire una guerra, per quanto a bassa intensità.

al presidente (quando è stato nominato COMISAF Petraeus era alla testa di CENTCOM, teoricamente una posizione superiore; il fatto che abbia accettato fa capire come il comandante di ISAF goda di una posizione speciale).

⁹⁶ Tra il 2002 e il 2009 gli USA hanno promesso aiuti all'Afganistan pari a 19 miliardi di dollari (cfr. David Brooks, *Foreign aid in Afghanistan: the failure of smart power*).

⁹⁷ Cfr. Bob Woodward, *Obama's Wars*.

⁹⁸ Per un quadro diacronico del sostegno popolare alla missione in Afganistan, cfr. (per USA, Gran Bretagna, Canada, Australia, Francia e Germania) Charles E. Miller, *Endgame for the West in Afghanistan?. Transatlantic Trends*, l'annuale sondaggio su questioni transatlantiche negli USA e in diversi paesi europei, ha spesso inserito nel questionario una domanda relativa al sostegno popolare per la guerra in Afganistan. I rapporti *Transatlantic Trends* sono tutti disponibili on-line, presso il sito http://trends.gmfus.org/?page_id=2729).

Stretti tra un'opinione pubblica scettica, se non apertamente avversa, e le richieste pressanti da parte degli alleati impegnati nelle operazioni di combattimento, alcuni governi hanno scelto un'incerta via di mezzo: se da una parte hanno resistito ad ogni tentazione a ritirare le truppe (con la sola eccezione dei Paesi Bassi, dove pure la questione è stata all'origine di una crisi di governo), dall'altra hanno acconsentito ad incrementi di truppe relativamente modesti e ad allentare, ma non a revocare del tutto, i *caveat*. Oltre ad un oggettivo problema di risorse – molti stati europei hanno di fatto raggiunto il limite in termini di forze schierabili e relativo equipaggiamento – ad agire da freno è stato anche il timore di essere 'risucchiati' in una pericolosa *escalation* senza uscita.

In altre parole, la moltiplicazione dei compiti di ISAF ha reso molto difficile per alcuni governi giustificare scelte controverse come l'invio di più soldati o il loro impiego in operazioni di controguerriglia. La via di mezzo che è spesso risultata da questa difficoltà ha causato frizioni interne all'Alleanza e inciso negativamente sulla repressione dell'insurrezione, ma può anche esser vista come una soluzione che ha permesso il mantenimento di truppe (in alcuni casi di migliaia di truppe) in un'operazione impopolare. Il rischio era ed è che un evento di grande impatto – ad esempio, provocare la morte di numerosi civili per errore oppure, al contrario, subire tante perdite tutte in una volta – avrebbe potuto far pendere l'ago della bilancia verso il ritiro anticipato.

Un altro fondamentale elemento da tenere in considerazione spiegando le ragioni dei *caveat* è la diversa *percezione della minaccia* dei vari alleati. Gli Stati Uniti hanno un ovvio interesse a distruggere al-Qaeda ed a evitare che l'Afganistan non ridiventi, dopo il loro ritiro, rifugio per organizzazioni terroristiche a loro ostili. In una certa misura questo interesse è comune anche a diversi stati europei, in particolare i maggiori come Gran Bretagna, Francia, Germania o Italia. E tuttavia il nesso tra l'operazione militare in Afganistan e la sicurezza nazionale è avvertito meno intensamente in Europa, in alcuni paesi anzi non è avvertito affatto. Per molti membri NATO la partecipazione ad ISAF è un capitolo nella loro agenda di relazioni bilaterali con gli USA piuttosto che una questione di sicurezza nazionale. Pertanto sono disposti a rischiare fino ad un certo punto. A questo si aggiunge la percezione, forse non maggioritaria ma certamente diffusa, che la guerra, alimentando il risentimento anti-occidentale, espone i paesi membri di ISAF al rischio di rappresaglia terroristica.

Infine, bisogna tenere presente che la missione in Afganistan è largamente percepita come un insuccesso, o per lo meno come uno *sforzo eccessivo in termini di risorse*. La stessa opinione pubblica americana, che pure per molti anni ha sostenuto le operazioni, è ora orientata al ritiro perché ritiene che l'Afganistan assorba risorse che dovrebbero essere spese altrove⁹⁹.

⁹⁹ La tesi secondo cui il declino nel sostegno alla missione in Afganistan dipenda dai suoi scarsi risultati e alti costi è sostenuta con forza, tra gli altri, da Charles E. Miller, *Endgame for the West in Afghanistan? Explaining the Decline in Support for the War in Afghanistan in the United States, Great Britain, Canada, Australia, France and Germany*, cit..

La disputa sui *caveat* non ha soltanto riportato in superficie l'annosa questione del *burden-sharing*, ma l'ha anche messa in una nuova luce. Come si diceva poc'anzi, il problema di un'equa distribuzione degli oneri è antico quanto l'Alleanza. Tuttavia oggi sembra essere di più difficile soluzione. Durante la Guerra Fredda il *burden-sharing* era più facilmente quantificabile – bastava guardare alla percentuale di prodotto interno lordo (PIL) che ogni stato membro destinava alle spese militari. Sebbene molti alleati insistessero che si dovesse tener conto di altri *assets* – per esempio la disponibilità allo schieramento di basi e armamenti sul proprio territorio – la quota di PIL spesa in difesa è rimasto il criterio fondamentale. Ma svanita la minaccia sovietica e ridotto il rischio di una guerra in difesa del proprio territorio, il dibattito sul *burden-sharing* è diventato più complesso.

Parte della difficoltà risiede nell'individuazione di criteri universalmente (o prevalentemente) accettati per misurare il grado di condivisione degli oneri. Per molti, il livello e la qualità dell'impegno di un contingente alleato in una missione come ISAF è divenuto un criterio altrettanto importante, se non *più* importante, della percentuale di PIL impiegata per le spese militari. In altre parole, nel valutare la 'stato di servizio' dei singoli alleati la domanda da porsi non è più soltanto quanto si spende in difesa, ma *quante truppe e in quali compiti* vengono impiegate in un'operazione all'estero. La valutazione è pertanto soggetta a un maggior grado di arbitrarietà che in passato. Uno stato membro può destinare in spese militari una percentuale di PIL relativamente bassa e allo stesso tempo profondere grandi energie (proporzionalmente alle proprie risorse) in operazioni all'estero, inviando un alto numero di soldati e/o impegnandoli in combattimento oltre che nel mantenimento dell'ordine, come mostrano gli esempi dei Paesi Bassi o della Danimarca. Alternativamente, uno stato membro che spende una percentuale più alta in difesa può mostrarsi reticente ad impegnarsi in una missione come ISAF. È il caso paesi come Francia, Turchia e Grecia (prima della crisi).

Alla luce di tutto ciò, si è giustamente proposto che la condivisione degli oneri sia valutata sulla base del livello di *condivisione dei rischi* (*risk-sharing*) in misura ben superiore di quanto accadesse in passato¹⁰⁰. Per quanto utile, tuttavia, il criterio del *risk-sharing* non risolve tutti i problemi. Anzi, proprio perché carenti sotto quel profilo, alcuni stati membri mettono l'accento su altri elementi legati alle missioni, per esempio gli aiuti, le attività di sostegno alla ricostruzione o la capacità di promuovere forme di cooperazione con gli attori locali. Questi stati possono legittimamente richiamarsi al fatto che è la NATO stessa ad avere ampiamente riconosciuto come lo sforzo volto a coordinare l'azione di tutti gli attori presenti in un teatro di crisi (militari, organizzazioni internazionali, autorità locali, ONG, ecc.), e cioè il tanto pubblicizzato *comprehensive approach*, sia funzionale al successo della missione. Vantare buone prestazioni in alcune di queste attività può servire a compensare le eventuali carenze in fatto di condivisione dei rischi.

¹⁰⁰ La 'condivisione dei rischi' non è certamente un concetto nuovo. Lo si è ampiamente usato, ad esempio, per giustificare lo schieramento di armi nucleari americane in Europa e i relativi accordi di cooperazione tra USA e paesi ospitanti (i cosiddetti *nuclear-sharing agreements*). Sulla necessità di rivedere i criteri di valutazione del *burden-sharing* dando più importanza al *risk-sharing*, cfr. Jens Ringsmose, *NATO Burden-Sharing Redux: Continuity and Change after the Cold War*.

Comunque la si veda, il dibattito è aperto e probabilmente destinato a durare ancora a lungo. Un particolare effetto di questa situazione è tuttavia già visibile, e cioè la formazione di gruppi ad hoc a cui di fatto viene affidata la conduzione di una missione, mentre gli altri offrono forme di partecipazione minore e variabili – dal sostegno logistico al mero appoggio diplomatico. In altre parole sta emergendo la tendenza a considerare la NATO come un'alleanza *à la carte*, che consente agli alleati di scegliere opzioni di intervento diverse.

Anche in questo caso non siamo di fronte ad una novità assoluta. Dal momento che la NATO è sempre stata un'alleanza fra stati molto diversi tra loro per risorse e ambizioni, non ci si è mai aspettati che tutti partecipassero allo stesso modo o con lo stesso grado di impegno alle sue attività. La grande differenza rispetto al passato – che l'Afganistan ha palesato in modo clamoroso – è che oggi la NATO serve obiettivi diversi a seconda dell'alleato in questione. Per gli Stati Uniti, ad esempio, è un modo per tenere legati a sé i paesi europei e usufruire del loro appoggio e delle loro risorse nel far fronte a questioni di sicurezza di natura 'globale' (cioè non geograficamente circoscritte), perché globali sono gli interessi di sicurezza americani. Per paesi come Francia o Gran Bretagna è uno strumento per interagire su un piano di (formale) parità con gli USA e per amplificare la loro azione internazionale. Per alcuni paesi dell'Europa orientale, timorosi di un possibile revanscismo da parte della Russia, è una garanzia di protezione della loro indipendenza politica¹⁰¹. Come conseguenza, nell'Alleanza tendono a formarsi sotto-gruppi intorno a priorità condivise, le quali possono anche risultare da una convergenza di interessi di due o più sotto-gruppi di alleati (una situazione decisamente tipica per la NATO, come vedremo oltre).

L'esperienza dell'Afganistan è la prova più evidente del fatto che è intorno a specifiche priorità che si creano e agiscono sotto-gruppi di alleati. La missione ha prodotto un ampio, anche se non universale, consenso circa la necessità di integrare la dottrina di trasformazione militare di origine USA, basata sull'uso sistematico di tecnologie della comunicazione per ottimizzare l'azione delle varie componenti militari impiegate in un'operazione, con concetti chiave di controguerriglia come la cooperazione civile-militare, l'interazione con la popolazione locale, la sostenibilità della missione ecc. In modo simile ISAF ha contribuito in maniera decisiva a orientare il processo di riforma delle forze armate di molti paesi verso le capacità di spedizione.

Per quanto diffuse siano queste valutazioni, tuttavia, è innegabile che i vari alleati vi aderiscano con un diverso grado di convinzione. Per una parte del ramo europeo della famiglia atlantica l'esperienza afgana non è stata altrettanto dura che per altri, e conseguentemente ne hanno tratto una lezione diversa. Per questi ultimi hanno maggiore *appeal* concetti come *comprehensive approach* e partenariati globali¹⁰². In modo del tutto simile, l'esperienza dell'intervento armato in Libia potrebbe portare alcuni stati membri – Francia in testa – ad esaltare di nuovo la dimensione regionale del raggio d'azione della NATO, e a portare allo sviluppo di capacità di spedizione

¹⁰¹ Cfr. Riccardo Alcaro, *Combining Vision with Realism. Options for NATO's new Strategic Concept*.

¹⁰² Cfr. T. Farrell e S. Rynning, *NATO's Transformation Gaps: Transatlantic Differences and the War in Afghanistan*, cit.

‘pesanti’, e cioè caccia bombardieri, elicotteri da combattimento e navi, invece che di controguerriglia.

In linea di massima, è verosimile aspettarsi che i vari gruppi e sotto-gruppi di alleati siano in grado di trovare sufficiente terreno comune per fissare un’agenda di sviluppo condivisa, come hanno dimostrato in occasione dell’approvazione del nuovo Concetto Strategico lo scorso novembre a Lisbona. Tuttavia, altrettanto innegabile è che una certa tensione è diventata un elemento ineliminabile nelle dinamiche di sviluppo interne alla NATO, e che questo continuerà a porre agli stati membri la questione della sostenibilità dell’Alleanza. Per tentare di sciogliere la questione – se cioè l’alleanza sia sostenibile o meno nel lungo periodo – l’esperienza di ISAF offre di nuovo importanti spunti di riflessione.

3.b. La NATO e la sostenibilità di ISAF

La polemica sui *caveat*, soprattutto quando alimentata dal capo del Pentagono, rischia di oscurare un dato che, in prospettiva, è molto significativo: nonostante le mille difficoltà e le recriminazioni interalleate, ISAF ha finora registrato un’unica defezione, quella dei Paesi Bassi (che peraltro possono a buon diritto rivendicare di avere dato un valido contributo). Inoltre, tutti i membri NATO, compresi quelli più riluttanti a mettere a rischio i loro soldati, hanno aumentato i loro contingenti e in diversi casi hanno allentato le restrizioni al loro impiego. A quasi dieci anni dall’inizio delle operazioni in Afghanistan, a giugno 2011 il numero di truppe non solo di Stati Uniti e Gran Bretagna, ma anche di Germania, Francia e Italia era al *massimo storico*, e l’annunciata riduzione dei contingenti francese e tedesco hanno *seguito*, non preceduto, la decisione di Obama di riportare a casa le truppe del *surge* entro il 2012¹⁰³. Come spiegare quest’apparente paradosso?

Come si accennava in precedenza, per molti governi alleati la missione in Afghanistan ha a che fare con la loro sicurezza nazionale solo *indirettamente*, perché la partecipazione ad ISAF non serve tanto a proteggerli da un’improbabile minaccia terroristica quanto a tenere gli Stati Uniti legati alla NATO e quindi alla loro difesa. Da questo punto di vista non ha torto un esperto di sicurezza transatlantica quando scrive: “La capacità della NATO di intervenire in Afghanistan dipende, in parte, dalla persistente rilevanza della garanzia di sicurezza collettiva fornita dagli Stati Uniti. Di fatto, il ruolo regionale della NATO diventa un pre-requisito delle ambizioni globali della NATO stessa”¹⁰⁴.

Lo stesso autore fa notare come i benefici che la NATO spera di ottenere con la missione in Afghanistan, e cioè la stabilizzazione del paese e la rimozione del pericolo terroristico, interessano non soltanto i membri della NATO, ma l’intera comunità internazionale. Pertanto, prosegue il ragionamento, uno stato che non sia direttamente minacciato dagli effetti di un Afghanistan instabile ha interesse a vedere la crisi risolta senza impegnarsi in prima persona. Per fare un esempio, un paese come la Romania non ha realisticamente motivo di sentirsi minacciato da al-Qaeda, ma come tutti ha un interesse generale nella stabilità dell’Asia centro-meridionale. Consapevole che alcuni paesi – USA in testa – hanno un interesse specifico a

¹⁰³ Cfr. BBC News, *Q&A: Foreign forces in Afghanistan*.

¹⁰⁴ Jens Ringsmose, “NATO Burden-Sharing Redux: Continuity and Change after the Cold War”, cit.

stabilizzare l'Afganistan (in modo da sgominare al-Qaeda), il governo rumeno potrebbe opportunisticamente calcolare che gli conviene non muovere un dito. Infatti, sia che intervenga o che non intervenga, godrà comunque degli eventuali benefici di sicurezza che l'intervento degli USA e di altri dovrebbe produrre. Eppure, al 6 giugno 2011 la Romania schierava in Afganistan ben 1.938 soldati¹⁰⁵. La ragione è che la Romania vuole continuare a godere dei benefici assicurati dalla clausola di mutua difesa dell'articolo 5 del Trattato di Washington; benefici che, al contrario di quelli eventualmente risultanti dalla stabilizzazione dell'Afganistan, non sono patrimonio collettivo di tutta la comunità internazionale ma solo del 'club' ristretto di nazioni che formano la NATO. Dal momento che gli USA sono i principali garanti dei benefici di sicurezza derivanti dall'appartenenza alla NATO, è interesse della Romania che gli Stati Uniti restino nel 'club' NATO. E visto che gli USA hanno interesse alla stabilizzazione dell'Afganistan, ecco che la Romania ha un interesse a schierare quasi duemila soldati a sostegno del loro sforzo laggiù.

Lo stesso ragionamento vale per gli altri alleati. Il loro impegno in Afganistan dipende in altre parole dall'interesse a continuare ad avvalersi dei benefici che derivano dall'appartenenza al 'club' NATO, in primo luogo del vincolo di mutua difesa. Non desta sorpresa dunque che gli alleati che si sentono più vulnerabili ad una minaccia territoriale – in particolare gli ex satelliti dell'URSS, timorosi di un possibile revanscismo russo – si siano impegnati in Afganistan ben di più di quanto fosse lecito aspettarsi considerando quanto poco sono esposti alla minaccia terroristica. In modo simile si comportano quegli alleati che ritengono la relazione con gli USA fondamentale non tanto per la loro difesa, quanto per il loro status internazionale. A questo gruppo appartengono paesi tradizionalmente filo-atlantici come Gran Bretagna, Danimarca, Paesi Bassi, Canada. Invece, gli alleati che si sentono più sicuri in patria sono stati tentati dal limitare il proprio impegno, fidando in quello degli altri – non tuttavia al punto da chiamarsi interamente fuori.

Esiste quindi una stretta relazione tra il ruolo regionale e quello globale della NATO: il secondo è una funzione del primo. Tenere presente questo nesso consente di capire meglio perché la NATO sia stata in Afganistan un'opzione molto più funzionale della coalizione ad hoc con cui pure si era partiti. I benefici politici e di sicurezza che derivano dall'appartenenza alla NATO fungono da *incentivi sistemici* per i governi alleati a prendere alcune decisioni – come per esempio mantenere i soldati in Afganistan – a prescindere dal livello di sostegno pubblico¹⁰⁶. Sebbene questi incentivi non siano sufficienti a schermare del tutto i governi dagli effetti del malcontento popolare (di qui i *caveat*), è ad essi che si deve in ultimo la *sostenibilità della missione*. Mentre la partecipazione ad una coalizione ad hoc è fortemente legata ai motivi contingenti che hanno originato la missione, la partecipazione ad un'operazione NATO deriva da considerazioni più ampie, alcune delle quali appunto sistemiche. Un governo che si ritira da una coalizione ad hoc (come quella in Iraq) ha molto meno da temere di un governo che abbandona un'operazione NATO in modo unilaterale. I costi della scelta, nel primo caso, possono essere ben compensati dal

¹⁰⁵ International Security Assistance Force, *ISAF: Key Facts and Figures*.

¹⁰⁶ L'argomento degli 'incentivi sistemici' che viene esposto di seguito è ripreso da Sarah Kreps, *Elite Consensus as a Determinant of Alliance Cohesion: Why Public Opinion Hardly Matters for NATO-led Operations in Afghanistan*, cit.

favore dell'opinione pubblica e la scelta comunque giustificata sulla sola base della validità o meno degli obiettivi della missione. Nel secondo caso, invece, il governo in questione rischia di pagare un prezzo troppo alto in termini di credibilità e affidabilità all'interno della NATO, minando il patto di reciproca solidarietà che ne è alla base.

È grazie agli incentivi sistemici derivanti dal mantenimento della solidarietà interalleata che molti governi europei sono stati in grado di sostenere il costo di una politica impopolare. Da una parte, soprattutto dove i governi sono stati chiari sulle motivazioni della missione in Afghanistan, la stessa opinione pubblica è in parte consapevole dei costi di un ritiro unilaterale e pertanto è disincentivata a fare della partecipazione ad ISAF un motivo sufficiente a togliere il sostegno al governo. Dall'altra parte, anche i maggiori partiti d'opposizione condividono il calcolo fatto dai partiti al governo e non sono quindi nelle condizioni di trasformare la partecipazione ad una missione come ISAF in una questione elettorale, se non correndo il rischio di apparire irresponsabili. Non è un caso che nemmeno in quei paesi che hanno posto i limiti più stringenti all'impegno militare in Afghanistan i principali partiti d'opposizione hanno una posizione non troppo dissimile da quella dei partiti di maggioranza, e che in nessun caso abbiano invocato il ritiro unilaterale delle truppe¹⁰⁷.

Per quanto possa apparire paradossale per una missione che ha messo a dura prova la solidarietà interalleata, ISAF ha anche inequivocabilmente dimostrato il valore aggiunto di un'organizzazione strutturata come la NATO rispetto ad una coalizione ad hoc. Ai (supposti) vantaggi che quest'ultima offre in termini di flessibilità e maggiore rapidità nel processo decisionale, l'Alleanza oppone una molto più solida, e in ultima analisi più importante, garanzia di sostenibilità.

3.c. ISAF e il futuro della NATO

Prima dell'intervento della NATO in Libia (che come vedremo ha in parte cambiato il quadro), l'opinione prevalente fra gli esperti era che l'Afganistan avrebbe ridotto sensibilmente l'entusiasmo degli alleati per missioni fuori area. Alcuni hanno visto in ISAF un avvenimento del tutto eccezionale, un'esperienza dettata da circostanze straordinarie – l'11 settembre e le sue implicazioni – destinata a rimanere isolata¹⁰⁸.

Secondo questa interpretazione, ISAF ha innanzitutto dimostrato i limiti dello *state-building*, in particolare se portato avanti in un'area così distante da quella euro-atlantica e soprattutto su una così grande scala – abbiamo già visto in apertura di questo studio quanto titanica fosse l'opera di ricostruzione affidata ad ISAF, considerando le enormi difficoltà logistiche, l'arretratezza socio-economica del paese, la frammentazione sociale, la vitalità dell'insorgenza, la scarsa affidabilità delle istituzioni locali, ecc. Un'altra ragione che spinge a ritenere ISAF un'esperienza irripetibile è la scarsa disponibilità di molti alleati europei a impegnarsi nuovamente in una missione 'americana'. Infine, gli enormi costi di ISAF, combinati con la tendenza comune a tutti i paesi NATO a contenere i bilanci della difesa,

¹⁰⁷ Cfr. *ibidem*, pp. 204-209.

¹⁰⁸ Questa è l'opinione, tra gli altri, del direttore del NATO Defense College di Roma, Karl-Heinz Kamp, *NATO after Afghanistan*.

inevitabilmente indurranno i governi alla cautela e a privilegiare l'azione a difesa dei propri interessi di sicurezza nell'area euro-atlantica e nel suo immediato vicinato.

La carenza di risorse disponibili è ciò che rende convincente questa tesi. La crisi economica, che in alcuni paesi europei è degenerata in una vera e propria crisi del debito pubblico, è destinata ad avere un pesante impatto sulle politiche di difesa dei membri europei della NATO¹⁰⁹. Nonostante l'enfasi posta dal nuovo Concetto Strategico sulla capacità di gestire le crisi, la riduzione dei bilanci militari complicherà lo sviluppo delle capacità di spedizione, se non altro perché le renderà proporzionalmente più care. Conseguentemente, i requisiti per intervenire all'estero verranno rivisti verso l'alto.

Un altro argomento forte a favore della tesi del ritorno della NATO alla sua originale zona di competenza – area euro-atlantica e vicinato – è l'interesse di tutti gli alleati a una relazione costruttiva con la Russia. Con nessun altro paese la NATO intrattiene una relazione tanto complessa. Come si è detto più volte, alcuni paesi dell'Europa orientale guardano alla Russia come ad una potenziale minaccia alla loro indipendenza; altri tuttavia la considerano un interlocutore fondamentale per la costruzione di uno stabile equilibrio strategico in Europa. Per motivi diversi, sia gli uni che gli altri sono pertanto interessati a stabilizzare le relazioni con Mosca. Gli stessi Stati Uniti condividono questa posizione, sebbene nel loro caso l'interesse a trovare un *modus vivendi* sostenibile con la Russia dipenda più da quello che i russi possono offrire su questioni come la non-proliferazione nucleare, l'Iran, l'Afganistan, che da preoccupazioni sulla sicurezza europea¹¹⁰.

Un ulteriore argomento a sostegno di questa tesi concerne l'opportunità di prepararsi per eventuali futuri conflitti interstatali. L'ipotesi è che gli effetti combinati del riscaldamento climatico (desertificazione e innalzamento del livello del mare), della crescente domanda di energia e della proliferazione di armi di distruzione di massa aumenteranno la competizione per risorse energetiche e materie prime in declino, offrendo allo stesso tempo un più ampio ventaglio di opzioni militari per assicurarsele e impedire ad altri stati di fare altrettanto¹¹¹. In un simile scenario i tradizionali compiti della NATO di difesa e deterrenza riacquisterebbero preminenza sui compiti di gestione delle crisi.

La tesi del 'ritorno alle radici' della NATO fa perno su una doppia considerazione. A un realistico esame degli effetti del declino delle risorse disponibili si accompagna una valutazione di natura politica, e cioè la necessità di ridurre la tendenza verso la frammentazione dell'Alleanza ritrovando una maggiore unità d'intenti. Tuttavia l'idea che il 'ritorno alle radici' sia una prospettiva accettabile a tutti i membri cozza sia con l'interesse degli Stati Uniti ad impiegare l'Alleanza al servizio dei loro interessi di sicurezza globali sia con il fatto che, obiettivamente, l'evoluzione dello scenario di sicurezza sembra lasciare poco spazio a soluzioni puramente regionali. Proprio a partire da queste considerazioni, a metà degli anni Duemila ha avuto un certo credito

¹⁰⁹ Per un'analisi degli effetti della crisi sulla difesa europea e la relazione transatlantica, cfr. Stephen Flanagan *et al.*, *A Diminishing Transatlantic Partnership? The Impact of the Financial Crisis on European Defense and Foreign Assistance Capabilities*, pp. 15-28.

¹¹⁰ Cfr. Riccardo Alcaro e Emiliano Alessandri, *Engaging Russia. Prospects for a Long-Term European Security Compact*, pp. 191-207.

¹¹¹ Cfr. Kamp, *NATO after Afghanistan*, cit.

negli Stati Uniti l'idea di una 'NATO globale', ovvero un'alleanza allargata a tutti i paesi del mondo che condividono gli interessi e i valori della comunità atlantica¹¹².

Oggi, in primo luogo per l'effetto 'demotivante' di ISAF, l'idea di una NATO globale sembra nient'altro che un'ipotesi di scuola. La tendenza prevalente sembra essere quella contraria: invece di una nuova NATO globale, una NATO nuovamente euro-atlantica. E tuttavia gli assunti su cui la proposta di allargare la *membership* NATO oltre i confini euro-atlantici si basa restano veri. In altre parole, mal concepita o irrealizzabile che sia, la proposta di allargare la *membership* dell'Alleanza a paesi non occidentali era un tentativo di rispondere ad un'esigenza reale, quella cioè di preservare e anzi esaltare la rilevanza della NATO in un mondo dove rischi e minacce sono sempre più globali. Fiaccata dall'esperienza in Afghanistan, la NATO può avere smarrito le sue grandi ambizioni globali. Resta il fatto che l'esigenza di agire su una scala più ampia dell'area euro-atlantica tornerà a farsi sentire in futuro.

All'origine di questa esigenza di azione a raggio planetario non stanno solamente le priorità degli Stati Uniti e l'evoluzione in senso 'globale' di minacce e fattori di rischio¹¹³. Altrettanto importante è il relativo declino dell'Occidente, di cui la NATO rappresenta, per così dire, il 'braccio armato'. L'ascesa di nuove potenze – la Cina su tutte, ma anche la Russia e attori regionali di rilievo come l'Iran – ridurrà peso ed influenza occidentali sia sulla scena internazionale sia nelle maggiori organizzazioni multilaterali, a partire dalle Nazioni Unite. Non più capace come in passato di dettare l'agenda, l'Occidente tenderà a cercare appoggio tra gli stati che ne condividono almeno in parte interessi e visione del mondo. La questione dei *valori* è destinata pertanto ad incidere sulle scelte di politica estera dei vari paesi del mondo, in particolare se il sistema di relazioni internazionali dovesse consolidarsi lungo una linea di demarcazione che divide le democrazie liberali (di cui la NATO sarebbe il 'campione') e gli stati autoritari. Secondo questa tesi, l'Occidente avrà pertanto sempre maggiore interesse a legare a sé *in maniera strutturale* democrazie di altre aree del mondo. La NATO, grazie alle sue consolidate strutture di cooperazione, sarebbe il naturale strumento con cui intensificare i rapporti con questi paesi.

Ancora una volta, è in ISAF che si possono ritrovare elementi di sviluppo che rendono credibile lo scenario delineato sopra. Oltre ad avere annullato ogni vincolo regionale all'azione della NATO, e ad avere confermato quanto difficile sia districare gli interessi globali dell'Alleanza da quelli degli Stati Uniti, la missione ha anche palesato l'importanza delle relazioni 'esterne' della NATO. ISAF ha mostrato come l'efficacia della gestione di situazioni di crisi come quella in Afghanistan dipende non solo dalla cooperazione della NATO con attori regionali chiave come il Pakistan e grandi potenze come Cina e Russia, ma anche dalla capacità di persuadere altri stati a partecipare alla coalizione. Guardando ai paesi non membri della NATO che partecipano ad ISAF, l'impegno maggiore è stato assicurato proprio dalle democrazie

¹¹² Il 'manifesto' dei sostenitori di una NATO globale è un articolo di due esperti americani, Ivo Daalder (attuale ambasciatore USA presso la NATO) e James Goldgeier intitolato proprio *Global NATO* e pubblicato sulla più diffusa rivista di politica estera USA, *Foreign Affairs* (cfr. Ivo Daalder e James Goldgeier, *Global NATO*, pp. 105-113).

¹¹³ Il ragionamento che segue è largamente ripreso da Tobias Bunde e Timo Noetzel, *Unavoidable Tensions: The Liberal Path to Global NATO*, in particolare 297-300.

non occidentali: Australia (1.550 soldati), Corea del Sud (426) e Nuova Zelanda (191)¹¹⁴.

In sostanza, secondo questa tesi la lezione di ISAF sarebbe la seguente. In primo luogo, ISAF costituisce un precedente per l'azione internazionale della NATO da cui non si può tornare indietro. Il raggio d'azione dell'Alleanza è oramai globale e non può essere ridotto, pena l'irrelevanza. Gli alleati saranno pertanto continuamente chiamati a trovare un equilibrio tra dimensione regionale e dimensione globale della NATO. In secondo luogo, l'estensione e rafforzamento della rete di partenariati che la NATO ha stretto nel tempo con altri paesi o gruppi di paesi è una componente essenziale della sua azione, in particolare a livello globale. In terzo luogo, il fatto che alcune delle principali potenze in ascesa presentano modelli di governo alternativi a quello liberal-democratico dei membri NATO spingerà questi ultimi a cercare di cooptare su base più stabile i suoi partner 'naturali', e cioè le democrazie non occidentali. Se questa tendenza dovesse consolidarsi, la NATO avrà però il difficile compito di evitare che la creazione di questa specie di 'secondo anello' composto da paesi amici porti a una nuova divisione del mondo in blocchi e vada quindi detrimento della necessaria cooperazione con altri stati, in particolare le altre grandi potenze in ascesa, a cominciare dalla Cina¹¹⁵.

In ultima analisi, l'esperienza di ISAF non è tanto importante perché ha chiaramente fatto pendere la bilancia sull'uno o l'altro estremo delle ipotesi di sviluppo della NATO – 'ritorno alle radici' o 'azione globale' – ma perché ha messo in evidenza le difficoltà politiche e militari di trovare un equilibrio stabile tra l'uno e l'altro.

Per chi riteneva che la risposta al problema delle crisi regionali e degli stati falliti, con tutto ciò che comporta in termini di orientamento strategico e sviluppo di capacità militari, fosse da escludere dai compiti di una NATO di nuovo concentrata su deterrenza e difesa, la guerra in Libia è stata una doccia fredda. Stati falliti, conflitti intra-statali e crisi regionali continueranno a porre la NATO di fronte all'esigenza di fornire una risposta in difesa dei suoi interessi di sicurezza. Questi interessi possono avere alternativamente una dimensione regionale (come nel caso della Libia, dove gli europei si sono sentiti più esposti) o globale (come nel caso dell'Afganistan, dove erano gli USA ad avere maggiore interesse ad agire), ma il modo di difenderli passa sempre per un'adeguata gestione di un conflitto o di una crisi. Dopotutto, molte delle difficoltà che gli alleati stanno incontrando in Libia ricordano da vicino quelle di ISAF: un'ineguale condivisione di oneri e rischi (con gli USA nell'inusuale parte dei 'reticenti', mentre Francia e Italia sono insieme alla Gran Bretagna in prima linea); scarsità di mezzi e risorse (anche se questa volta si tratta di capacità di proiezione più che di spedizione: navi, aerei e munizioni 'intelligenti'); tiepido e decrescente sostegno popolare. L'incidenza della collocazione geografica dell'azione NATO non

¹¹⁴ Un discorso a parte merita la Georgia (ben 937 soldati schierati), la quale punta tuttavia a costruirsi sufficiente credito per poter un giorno aderire alla NATO e garantirsi contro un'eventuale aggressione russa. I dati sono presi da International Security Assistance Force, *ISAF: Key Facts and Figures*.

¹¹⁵ Tobias Bunde e Timo Noetzel, "Unavoidable Tensions: The Liberal Path to Global NATO", cit. pp. 311-312.

sembra essere così rilevante se i problemi che caratterizzano le operazioni in Afghanistan e Libia non sono poi così diversi.

Un'importante differenza tra i casi dell'Afganistan e della Libia è che la NATO, scottata dall'esperienza di ISAF, non sembra nel secondo caso intenzionata ad impegnarsi in un grande sforzo di *state-building*. Nessuno dei paesi alleati sembra voler procedere in Libia ad un'opera di costruzione simile a quella intrapresa in Afghanistan. Inizialmente, si sperava che una campagna aerea in appoggio ai ribelli avrebbe portato ad un rapido collasso del regime di Gheddafi e all'avvio di un processo endogeno di rifondazione dello stato libico. Nonostante l'inattesa resistenza di Gheddafi abbia vanificato la speranza di una veloce conclusione delle operazioni, gli obiettivi della missione non sono cambiati. Nella Libia post-Gheddafi la NATO punterà ad avere al massimo un ruolo di supporto ad un processo che si vuole mantenere largamente autoctono. Dopo ISAF, il *trade-off* tra risposta alle crisi e relativi costi è diventato per la NATO una questione critica.

Come ha fatto giustamente notare un esperto, lo scarso entusiasmo verso lo *state-building* della NATO post-Afganistan dipende in buona parte dal fatto che lo *state-building* è associato ad un precedente o concorrente intervento armato¹¹⁶. Gli interventi armati sono imprese costose da molti punti di vista: tendono a durare più a lungo di quanto previsto, come la missione in Afghanistan attesta inequivocabilmente; richiedono personale altamente addestrato ed equipaggiamento sofisticato ('articoli' entrambi piuttosto cari); implicano una serie di problemi di legittimità politica, sostegno popolare, cooperazione con i poteri locali e gli stati regionali; e assorbono considerevoli risorse finanziarie in assistenza civile e aiuti umanitari. Inoltre, raramente portano ad un successo chiaro e nitido, e anche là dove hanno ottenuto risultati significativi – come in Bosnia, dove l'intervento NATO del 1995 mise di fatto fine alla guerra – la stabilizzazione post-conflitto ha richiesto una prolungata presenza militare in loco.

Gli alti costi degli interventi armati, unitamente alle decrescenti risorse che gli alleati sono in grado di impiegare sul fronte militare, hanno spinto i paesi NATO a concentrarsi sulla prevenzione oltre che sulla gestione e risoluzione dei conflitti. Il Concetto Strategico 2010 include una serie di opzioni che l'Alleanza può esercitare per anticipare una crisi – in particolar modo il fallimento di uno stato – e potenzialmente scongiurarla. Dialogo politico non estemporaneo ma su base regolare, relazioni più strutturate con le organizzazioni internazionali, capacità di raccordo con attori locali e ONG, cooperazione militare (incontri tra militari, esercitazioni congiunte ecc.); l'assistenza alla riforma del settore della difesa e sicurezza; rafforzamento delle capacità di addestramento e assistenza logistica; tutti questi elementi trovano ampio spazio nel testo¹¹⁷. L'importanza della capacità della NATO di interagire con altri attori è enfatizzata fin dal titolo del Concetto Strategico: *Active Engagement, Modern Defence* (*engagement* può voler dire 'impegno', ma anche 'coinvolgimento', 'forte interazione').

Lo sforzo di migliorare le capacità di prevenzione di crisi o fallimenti statali risponde all'esigenza reale di preservare le limitate risorse finanziarie e militari

¹¹⁶ Rolf Schwarz, *NATO and Prevention of State Failure: an Idea Whose Time Will Come?*

¹¹⁷ *Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*, cit., cfr. in particolare §§ 4c e 26-35.

dell'Alleanza, perché il grande vantaggio di un'azione di prevenzione rispetto ad una di gestione è che nella prima il rapporto costi-benefici tende ad essere meno sbilanciato¹¹⁸. Ma per quanto la NATO si impegni su questo fronte, circostanze in cui l'opzione dell'intervento armato diventa necessaria, o sia considerata tale, sono destinate a ripresentarsi. La decisione di agire contro Gheddafi è emblematica in questo senso. A dispetto del generale clima di scetticismo circa la disponibilità degli alleati a prendere di nuovo le armi dopo l'insoddisfacente esperienza in Afghanistan (peraltro in corso), e nonostante le difficili condizioni finanziarie di molti alleati, la NATO non si è tirata indietro. Certamente, il fatto che gli alleati in Libia si siano trovati alle prese con difficoltà simili a quelle avute in Afghanistan non lascia ben sperare per il futuro, o per lo meno testimonia di quanto sia difficile dare seguito, sul piano pratico, a conclusioni maturate su quello teorico. Volendo guardare il bicchiere mezzo pieno, tuttavia, per lo meno in Libia si è avuta la riprova della superiorità dell'opzione NATO rispetto a quella della coalizione ad hoc. Se in Afghanistan il passaggio di consegne ha dovuto aspettare un anno e mezzo, in Libia è bastata una settimana o poco più.

Non è il caso di sottovalutare questo aspetto. È vero che la NATO, rispetto al passato, soffre oggi di un problema di identità multipla – abbiamo già visto come l'Alleanza serva priorità di sicurezza differenti a seconda dello stato membro. Tuttavia, il fatto che gli alleati continuino a ricorrervi dimostra eloquentemente che il patto di convenienza e solidarietà alla base della NATO è sufficientemente saldo da consentirle di perseguire agende in parte parallele.

La vera minaccia alla sostenibilità della NATO non sta nella sua presunta 'schizofrenia' strategica, ma nella difficoltà di mettere risorse adeguate al servizio di una pluralità di compiti. Finché la missione della NATO è stata una ed universalmente condivisa – contenere cioè la minaccia sovietica – la disparità di risorse è stata un problema gestibile. Nella misura in cui l'Alleanza ha ampliato i suoi compiti, però, gli alleati sono stati chiamati a impiegare risorse per obiettivi considerati prioritari una volta da alcuni, un'altra volta da altri di loro. Questa situazione è sostenibile solo se, nel tirare le somme, i membri della NATO ritengono che l'appartenenza all'Alleanza e l'uso delle sue strutture, con gli oneri che ne conseguono, sia un gioco a somma positiva. In ultima analisi, la lezione dell'Afganistan (così pure come della Libia) non riguarda tanto la difficoltà di gestire agende di sicurezza in parte diverse (che pure è un problema di non poco conto), quanto piuttosto la capacità di individuare e poi impiegare risorse adeguate a sostenere il perseguimento di tali, molteplici agende. Il rischio che la NATO post-Afganistan corre non è tanto quello di sparire, quanto di essere sempre più divisa tra

¹¹⁸ Durante la crisi in Macedonia nel 2001, quando il piccolo paese balcanico sembrava sull'orlo di una guerra civile tra la maggioranza slava e la minoranza albanese, un'intelligente e tempestiva azione di prevenzione, gestita da USA, Unione Europea e NATO, ha disinnescato la crisi prima che fosse troppo tardi. Anche in quel caso, è vero, la NATO fu costretta a schierare una forza militare, ma poté ritirarla in breve tempo, passando la mano ad una più modesta missione militare UE (qualche tempo dopo anche quest'ultima fu sostituita, questa volta da una missione di polizia). Il caso macedone è interessante perché in quell'occasione gli alleati furono in grado di far valere la lezione appresa in Bosnia e poi in Kosovo.

chi investe in risorse e chi non lo fa e, conseguentemente, incapace di intraprendere un'azione autenticamente collettiva.

Parte II

L'efficacia dell'impegno civile internazionale in Afghanistan*

di Emanuele Giordana, Gianni Rufini e Marco Zupi

Premessa

A dieci anni dall'avvio dell'intervento internazionale e a poco più di due anni dal previsto ritiro delle forze militari della coalizione, la crisi afgana non sembra aver trovato il necessario punto di equilibrio tra sicurezza, qualità della vita e stabilità politica.

L'Afghanistan presenta degli indicatori di qualità della vita terribilmente bassi per un paese che da undici anni è oggetto di un intervento internazionale, con investimenti finanziari significativi, anche se concentrati soprattutto sul capitolo militare. L'aspettativa di vita è ferma a 43 anni, gli stessi livelli dei periodi peggiori della storia del paese. I tassi di mortalità neonatale, infantile e materna sono tra i più alti al mondo, il tasso di vaccinazione è tra i più bassi. Il livello di accesso all'acqua potabile (13%) o all'elettricità (20%) è paragonabile a quello dei più svantaggiati paesi africani. Il 36% della popolazione vive sotto la linea di povertà. La popolazione femminile vive ancora in condizioni di forte discriminazione, vittima di emarginazione e violenze.

Dal 2010, con l'*International Conference on Afghanistan*, si è avviata una revisione della strategia generale della comunità internazionale, nel senso di un'apertura negoziale nei confronti dell'insorgenza anche talebana, di un *civilian surge* che includa una revisione dei meccanismi degli aiuti, da sottomettere al coordinamento del governo afgano, e un più rapido trasferimento di responsabilità all'autorità nazionale. Aperture timide, che non intaccano tuttavia un'egemonia essenzialmente militare sull'intera operazione, senza marcare significativi avanzamenti sul piano delle attività "civili" (*state building, peace building*, ricostruzione); mentre è opinione prevalente che proprio il mancato decollo di queste azioni rappresenti il maggiore ostacolo sulla via della stabilizzazione del paese. Di fatto, oggi il *civilian surge* sembra aver mancato l'obiettivo, traducendosi essenzialmente in una serie di attività di supporto alle esigenze della sicurezza.

Nonostante siano poca cosa rispetto ai finanziamenti per le operazioni militari (circa un decimo), gli aiuti internazionali civili sono comunque da considerare molto elevati, almeno da due punti di vista: (i) l'Afghanistan è da tre anni il principale beneficiario di aiuti internazionali e occorre porsi il problema dell'efficacia dell'impiego di queste risorse a fini di ricostruzione, stabilità e sviluppo; (ii) il flusso finanziario di aiuti per interventi civili ha un peso enorme sui conti dello Stato: 219 dollari di aiuti pro capite rispetto a un PIL pro capite pari a 506 dollari e ad entrate governative pari soltanto a 1,3 miliardi di dollari nel 2009.

I problemi aperti sono numerosi: la dipendenza dagli aiuti, la corruzione diffusa, la gestione militare degli aiuti e la questione dei *Provincial Reconstruction Teams* (PRT), la priorità assegnata alla stabilità e alla sicurezza rispetto allo sviluppo e all'emergenza umanitaria, l'ampio ricorso proprio nel settore della sicurezza a *contractor* privati, la distanza significativa tra promesse fatte e fondi effettivamente erogati dai donatori, la frammentazione degli interventi e lo scarso controllo afgano sugli aiuti, per citarne alcuni.

La decisione dell'amministrazione americana di accelerare il ritiro delle truppe dal paese (i primi 10.000 elementi partiranno entro l'anno in corso), con l'inevitabile allineamento di tutta la coalizione, pone un serio problema alla sostenibilità degli interventi civili e alla trasformazione complessiva degli stessi, mentre la cosiddetta strategia del *winning hearts and minds*, finalizzata a creare consenso verso le forze internazionali nella popolazione afgana, non consegue i risultati attesi.

* A cura del CeSPI; coordinamento di Marco Zupi.

Lo scopo di questo studio è fare il punto, a metà del 2011, sulla situazione attuale e gli scenari che si prefigurano all'orizzonte per le missioni civili internazionali in Afghanistan. A questo fine lo studio si articola in tre parti.

Il primo capitolo (*Lo stato della crisi*) mira a presentare in forma succinta i nodi principali che sono oggi sul tappeto, a partire dalle indicazioni e dagli obiettivi fissati nel corso degli ultimi diciotto mesi e dallo stallo attuale.

Il secondo capitolo (*Il ruolo internazionale*) è diviso in quattro sezioni. La prima presenta una fotografia, sulla base dei dati internazionali disponibili, della situazione in termini di sviluppo dell'Afghanistan e l'evoluzione degli aiuti, in termini aggregati, che sono andati al paese negli ultimi dieci anni. La seconda sezione presenta con maggiore dettaglio la ripartizione degli aiuti internazionali tra: (i) quelli destinati al settore pubblico, (ii) quelli veicolati da Nazioni Unite, ONG, Croce Rossa e Mezzaluna Rossa, (iii) gli aiuti per la sicurezza interna gestiti da o con attori militari, (iv) gli aiuti per infrastrutture e servizi sociali, (v) gli aiuti umanitari. La terza sezione dà conto del dibattito politico e delle analisi e valutazioni più recenti che riguardano la politica di aiuti americani all'Afghanistan, in ragione del peso preponderante, anche sul piano degli interventi civili, degli Stati Uniti nella missione internazionale. La quarta e ultima sezione offre considerazioni critiche e spunti di riflessione, a partire da una originale mappatura dello stato dello sviluppo a livello provinciale, sui vari fronti aperti e gli scenari che si vanno prefigurando per l'intervento in Afghanistan nei prossimi anni.

Il terzo capitolo (*Il ruolo dell'Italia*) analizza in particolare quel che l'Italia sta facendo in Afghanistan. La trattazione si articola in sette sezioni: (i) l'iniziativa politica italiana, (ii) la politica del ricorso agli inviati speciali, (iii) il profilo della cooperazione negli ultimi anni, (iv) l'atteggiamento verso le ONG, (v) il contributo della società civile, (vi) considerazioni conclusive di tipo generale e, infine, (vii) alcune raccomandazioni finali in relazione alle debolezze che caratterizzano la missione.

I. LO STATO DELLA CRISI

Molto è stato fatto in Afghanistan negli ultimi dieci anni, con progressi rilevanti nella costruzione dello Stato e in alcuni settori importanti della vita economica e sociale: infrastrutture, forze di sicurezza, sviluppo rurale (in particolare con il *National Solidarity Programme*) e istruzione. I risultati restano però assolutamente sproporzionati, tanto in relazione ai bisogni quanto all'impegno finanziario profuso. La stragrande maggioranza della popolazione continua a vivere in condizioni miserevoli, mentre le logiche, le priorità e i meccanismi di gestione degli aiuti sono risultati del tutto inadatti a portare rapidi e significativi miglioramenti negli standard di vita.

A dieci anni dall'avvio dell'intervento internazionale e a poco più di due anni dal previsto ritiro delle forze militari della coalizione, la crisi afgana non sembra aver trovato il necessario punto di equilibrio tra sicurezza, qualità della vita e stabilità politica. L'evoluzione della crisi, nell'ultimo anno, non ha portato a significativi progressi sul piano del miglioramento degli standard di vita delle comunità e nello sviluppo dei diritti umani e civili nel paese. Una modesta evoluzione positiva si è avuta sul piano economico, con un leggero miglioramento negli indicatori di sviluppo sociale (l'Indice di sviluppo umano è passato dallo 0,307 del 2005 allo 0,349 del 2010, collocando l'Afghanistan al 155° posto su 169 paesi)¹¹⁹. Questi miglioramenti hanno avuto un impatto pressoché impercettibile per la popolazione, mentre gli aspetti legati alla sicurezza, al rapporto con l'Amministrazione, alla corruzione e allo sviluppo dei diritti civili hanno segnato un marcato peggioramento.

L'Afghanistan presenta degli indicatori di qualità della vita terribilmente bassi per un paese che da undici anni è oggetto di un intervento internazionale, con investimenti finanziari significativi anche se concentrati soprattutto sul capitolo militare. L'aspettativa di vita è ferma a 43 anni, gli stessi livelli dei periodi peggiori della storia del paese. I tassi di mortalità neonatale, infantile e materna sono tra i più alti al mondo, il tasso di vaccinazione è tra i più bassi. Il livello di accesso all'acqua potabile (13%) o all'elettricità (20%) è paragonabile a quello dei più svantaggiati paesi africani. Il 36% della popolazione vive sotto la linea di povertà, con un altro 20% appena al di sopra di tale linea. Nonostante gli sforzi della comunità internazionale si siano concentrati soprattutto sull'istruzione, un settore ad alto valore simbolico e con una ricaduta importante per lo sviluppo, l'accesso alle scuole è ancora al 52%, con un tasso di alfabetizzazione del 26%.

Nonostante un lieve miglioramento, l'accesso e la qualità dei servizi sanitari rimangono criticamente bassi. Il 57,4% della popolazione vive a circa un'ora di cammino dalla struttura sanitaria più vicina¹²⁰. La popolazione femminile vive ancora in condizioni di forte discriminazione, vittima di emarginazione e violenze. Un indicatore significativo dell'attuale qualità della vita nel paese è costituito da un duplice fenomeno: mentre si è fermato negli ultimi due anni il flusso dei *returnees* (i rifugiati che rientrano), è cresciuto il numero degli emigranti economici che lasciano il paese in cerca di opportunità.

L'anno 2010 si è aperto il 28 gennaio con l'*International Conference on Afghanistan*, tenutasi a Lancaster House a Londra, in cui la comunità internazionale ha discusso i futuri sviluppi degli accordi di Petersberg del 2001 sulla democratizzazione dell'Afghanistan. La conferenza, ospitata dal governo

¹¹⁹ UNDP (2010), *Human Development Report*, New York, Settembre.

¹²⁰ *National Risk and Vulnerability Assessment 2007/08*, pubblicata nell'ottobre 2009 su finanziamento della Commissione Europea.

britannico, da quello afgano e dalle Nazioni Unite (NU), ha visto la partecipazione di oltre 70 paesi e organizzazioni internazionali. Al termine, gli accordi raggiunti hanno posto un marcato accento sulla transizione da ISAF alle Forze di Sicurezza Nazionali Afgane (ANSF), provincia per provincia, a partire dalla fine del 2010, e sul potenziamento di quelle forze stesse.

Per finire, la conferenza ha dato un timido via libera ad una revisione della strategia generale della comunità internazionale, nel senso di un'apertura negoziale nei confronti dell'insorgenza anche talebana, di un "civilian surge" che includa una revisione dei meccanismi degli aiuti, da sottoporre al coordinamento del governo afgano, e di un più rapido trasferimento di responsabilità all'autorità nazionale. A questo si aggiunge la nomina di un NATO *Senior Representative*, che dovrebbe consentire un crescente ruolo politico dell'Alleanza atlantica. Aperture timide, che mantengono tuttavia un'egemonia essenzialmente militare sull'intera operazione, senza segnare significativi avanzamenti sul piano delle attività "civili" (*state building, peace building, ricostruzione, ecc*), mentre è opinione quasi universale che proprio il mancato decollo di queste azioni rappresenti il maggior ostacolo sulla via della stabilizzazione del paese¹²¹. Di fatto, alla fine del 2010 il *civilian surge* sembrava aver mancato l'obiettivo, traducendosi essenzialmente in una serie di attività di supporto alle esigenze della sicurezza.

Il 2011 si è aperto con il trascinarsi della crisi politica aperta dalle elezioni del 2010, che ha ulteriormente indebolito l'autorevolezza del governo Karzai. Alcuni passi avanti si sono avuti nei rapporti con il Pakistan e con la decisione di creare una "jirga" di dialogo tra i due paesi. Tra i fattori positivi anche la drastica riduzione del numero di vittime civili attribuite ad ISAF e la ripresa di attività di UNAMA (l'*United Nations Assistance Mission to Afghanistan*, la missione delle Nazioni Unite nel paese) dopo la nomina a Rappresentante speciale di Staffan De Mistura, in sostituzione del discusso Karl Eide. Un altro segno positivo è stata la decisione annunciata da Richard Barrett - coordinatore dell'*Al Qaeda and Taliban UN Security Council Sanctions Committee's Monitoring Team* - di rimuovere oltre 138 nomi di Talebani dalla cosiddetta *blacklist* del Comitato: un segnale di un'apertura di un dialogo con l'insorgenza. Purtroppo, sul fronte dello sviluppo economico e su quello della sicurezza le cose non vanno bene.

Benché l'economia afgana sia cresciuta del 20% annuo a partire dal 2002, la componente finanziata dall'aiuto internazionale è cresciuta dal 32% del 2002 al 42% del 2008¹²². L'afflusso massiccio di finanziamenti ha alimentato la corruzione e accresciuto la dipendenza (e quindi la vulnerabilità) del paese, esponendolo al rischio di una grave crisi economica nel caso di una riduzione significativa degli aiuti. Inoltre, i meccanismi di allocazione degli aiuti stessi (in gran parte attraverso appalti internazionali, spesso gestiti dalla forza militare) non hanno contribuito a creare le condizioni per un'economia sostenibile e un'autonoma capacità di gestione della spesa.

L'*Afghanistan National Development Strategy* (ANDS), approvata ad aprile 2008 dal governo del Presidente Karzai e poi accettata dalla comunità internazionale, è definita come una strategia di riduzione della povertà basata sugli Obiettivi di Sviluppo del Millennio. Nella Conferenza di Kabul, tenutasi il 20 luglio 2010, i rappresentanti di oltre 70 Stati e delle principali organizzazioni internazionali e regionali si sono incontrati per discutere i piani del governo afgano per lo sviluppo, la *governance* e la stabilità del paese. La Conferenza è stata l'occasione per esprimere l'impegno della comunità internazionale innanzitutto nella direzione di:

¹²¹ Agency Coordinating Body for Afghan Relief (ACBAR) (2008), *Falling short: Aid effectiveness in Afghanistan*.

¹²² Council on Foreign Relations - Center for Goeconomic Studies (2011).

- allineare almeno l'80% degli aiuti verso i Programmi Prioritari Nazionali (PPN);
- canalizzare almeno il 50% degli aiuti attraverso il bilancio nazionale afgano.

Nel quadro di sviluppo definito dall'ANDS, hanno preso corpo nel corso del 2010 i Programmi Prioritari Nazionali del Governo Afgano. I PPN sono articolati in quattro settori prioritari:

- Agricoltura e sviluppo rurale;
- Sviluppo economico e infrastrutture;
- Sviluppo delle risorse umane;
- *Governance*.

A questi si aggiunge il programma prioritario in tema di sicurezza, chiamato *Afghanistan Peace and Reintegration Program*.

Per quanto significativo, il volume di aiuti internazionali è lontano dagli impegni previsti dagli accordi internazionali. Soprattutto, si evidenzia una distanza significativa tra promesse fatte e fondi effettivamente erogati. Come denunciato da ACBAR¹²³, nel periodo 2002-2008 l'Asian Development Bank (ADB) e l'India hanno allocato solamente un terzo dei finanziamenti promessi; gli Stati Uniti solo il 50% dei 10,4 miliardi di dollari inizialmente impegnati; la Banca Mondiale poco di più. La Commissione Europea ha finanziato effettivamente due terzi degli 1,7 miliardi assegnati al paese. Dei 39 miliardi di dollari complessivamente promessi dai donatori per il periodo 2002-2011, nel 2009 era stato speso solo il 40%.

In un'analisi del periodo 2001-2009¹²⁴ risulta che i donatori hanno speso complessivamente 36 miliardi di dollari, a fronte dei 62 promessi. Gli Stati Uniti sono stati il primo donatore, con 23,4 miliardi. Dopo un considerevole aumento avvenuto a partire dal 2005, la quota di aiuto pro capite è stata di 1.241 dollari, mantenendosi molto al di sotto dei casi di Iraq e Bosnia. Metà degli aiuti sono stati gestiti dalle forze militari straniere, soprattutto nell'ambito del *Commanders Emergency Response Programme* destinato alle "spese tattiche", mentre solo il 23% è stato gestito dal governo afgano.

Il problema della gestione militare degli aiuti è stato più volte sollevato, in maniera molto critica, dalle organizzazioni umanitarie e di sviluppo. Questa forma di aiuto si concretizza nei *Provincial Reconstruction Teams* (PRT), gruppi misti civili-militari (o, in alcuni casi, esclusivamente militari) che inizialmente dovevano essere impiegati per la distribuzione di assistenza umanitaria in aree ad alta pericolosità dove le organizzazioni civili non avevano accesso. Nel corso degli anni, queste formazioni si sono gradualmente trasformate in "vetrina" dell'impegno dei paesi della coalizione e in strumenti della cosiddetta strategia del "*winning hearts and minds*" (conquistare i cuori e le menti), finalizzata a creare consenso verso le forze internazionali nella popolazione afgana. I critici delle attività dei PRT sostengono che essi, svincolati da obblighi di *accountability*, coordinamento con le altre agenzie d'aiuto, standard di qualità e logiche di efficienza, abbiano anche elevato il livello di rischio per le agenzie civili, creando confusione tra ruoli militari e ruoli umanitari e "marchiando" politicamente buona parte delle attività d'aiuto, a danno della supposta indipendenza e neutralità dell'aiuto umanitario.

Oltre metà della spesa è stata concentrata nel settore della sicurezza (19 miliardi di dollari), particolarmente nel rafforzamento della polizia e delle forze armate. La sanità ha ricevuto solo il 6%, l'istruzione il 9% e lo sviluppo rurale il 36%. Nel frattempo, è aumentato il livello di incidenza degli aiuti pubblici allo sviluppo (APS) internazionali sul PIL, accrescendo la dipendenza del paese da questa fonte di finanziamento.

La decisione dell'amministrazione statunitense di accelerare il ritiro delle truppe dal paese (i primi 10.000 elementi partiranno entro l'anno in corso), con l'inevitabile allineamento di tutta la coalizione,

¹²³ Matt Waldman (2008), *Aid Effectiveness in Afghanistan*, ACBAR (*Agency Coordinating Body for Afghan Relief*).

¹²⁴ World Affairs (2010), *Foreign aid in Afghanistan*, Settembre.

sembra dunque aver prodotto un'accresciuta concentrazione degli impegni internazionali nell'area della sicurezza e in campo militare, a scapito dell'assistenza umanitaria, la ricostruzione e lo sviluppo. Nondimeno, nel campo della sicurezza la situazione della popolazione civile e delle agenzie di aiuto (ONG, NU, ecc.), così come quella della forza militare, ha visto un ulteriore peggioramento a dispetto dell'aumento della presenza di truppe statunitensi e NATO avvenuto negli ultimi due anni. In particolare, l'insorgenza si è gradualmente stabilita anche nell'area centrale del paese e nella capitale, al di là della sua tradizionale base Pashtun.

I talebani oggi esercitano una forte influenza anche nelle province centro-orientali, approfittando delle vulnerabilità del governo centrale, già indebolito dalla corruzione e legato all'economia di guerra. Appare evidente un alto grado di collusione tra insorti e funzionari governativi corrotti a Kabul e nelle province vicine, che alimenta le reti criminali e indebolisce, o addirittura vanifica, gli sforzi per combattere l'insorgenza. Nel 2011 i talebani e gli altri elementi dell'insorgenza afgana sembrano aver ulteriormente accentuato i propri piani aggressivi, consolidando la loro presenza, a dispetto dell'alto numero di vittime registrate e dichiarate dalle forze della coalizione (oltre 5.000 caduti). Le ripetute – e anche recenti – azioni contro la forza italiana schierata nella provincia di Herat, così come le frequenti azioni condotte a Kabul, confermano una capacità operativa ormai espansa in tutto il paese. Gli attacchi, sempre più di frequente, sono diretti principalmente verso membri dell'amministrazione e rappresentanti del governo, mentre è cresciuto esponenzialmente il ricorso ad attentati suicidi, a conferma della deriva terroristica di parte dell'insorgenza e della maggiore incidenza di motivazioni religiose e ideologiche.

Questo minaccia la stabilità del paese e mette in forse la prospettiva di transizione nel breve periodo dalle forze internazionali a quelle afgane, oltre a minare lo sforzo di combattere la corruzione e rafforzare le capacità negli ambiti giudiziario, politico e finanziario.

Pertanto, la fiducia dei cittadini nel governo centrale è stata fortemente condizionata dal disastroso e prolungato esito delle elezioni del 2010, caratterizzate da frodi elettorali e corruzione. A tutt'oggi, la legittimità dell'attuale amministrazione risulta discutibile e la sua credibilità presso i cittadini quantomeno incerta. La corruzione estremamente diffusa a tutti i livelli della pubblica amministrazione, unita all'incapacità di offrire servizi significativi alla cittadinanza, rappresenta una delle maggiori cause di sfiducia.

Il 2010 è stato l'anno più violento dall'inizio della guerra, con 2.777 civili uccisi (il numero più alto dal 2001), di cui il 10% ad opera delle Forze di Sicurezza Nazionali Afgane (ANSF). Purtroppo le ANSF, oltre ai cosiddetti “danni collaterali”, hanno causato ulteriori gravi problemi alla popolazione, rendendosi protagoniste di violazioni dei diritti umani e del diritto umanitario, come il reclutamento e l'abuso sessuale di minori, maltrattamenti durante la detenzione, uccisioni arbitrarie e violenza contro i civili. Molte comunità vedono le ANSF come bande criminali¹²⁵.

Proprio le ANSF dovranno assumere, secondo gli accordi di Lisbona (novembre 2010), il pieno controllo della sicurezza nel 2014. Inoltre, l'uccisione di Osama Bin Laden ha convinto l'opinione pubblica statunitense che ormai la “missione” nel paese sia “compiuta”, e tanto gli Stati Uniti quanto gli altri membri della coalizione mostrano una grande fretta di ritirare le proprie truppe. Per tutti, dunque, le ANSF rappresentano il necessario alibi per districarsi dalla crisi afgana. Ma la frettosità con cui si sta procedendo rischia di mettere a repentaglio l'intero processo.

Una ANSF priva di legittimità e di credibilità che agisce al di fuori dello stato di diritto rischia di riconsegnare il paese a quelle spinte e quelle forze che più volte, nella sua storia, l'hanno condannato ad un sistema di potere violento e feudale. Il problema è particolarmente evidente quando si parla della *Afghan Local Police* (ALP), un progetto delle U.S. *Special Forces* che si propone di creare milizie locali per combattere l'insorgenza, con un'attività di formazione di tre settimane prima di metterle operativamente sul terreno, sotto l'autorità dei governi provinciali e delle *shura* (i consigli degli anziani). Il timore che queste forze finiscano per servire gli interessi di poteri locali spesso illegali (ad esempio, signori della guerra e della droga) è qualcosa di più di un'ipotesi. Nella provincia di Wardak, vicino a Kabul, dove il progetto è stato sperimentato, dopo due anni il programma è stato abbandonato perché

¹²⁵ OXFAM (2011), *No Time to Lose. Promoting the Accountability of the Afghan National Security Forces*, Londra.

il comandante locale stava usando la milizia per i propri scopi personali¹²⁶. La ALP dovrebbe arrivare a 100.000 uomini nel 2014.

In questo quadro, la prospettiva della “transizione” solleva gravi perplessità e forti inquietudini nella popolazione, che vede messa a rischio la prospettiva di uno stato di diritto.

¹²⁶ Ibidem.

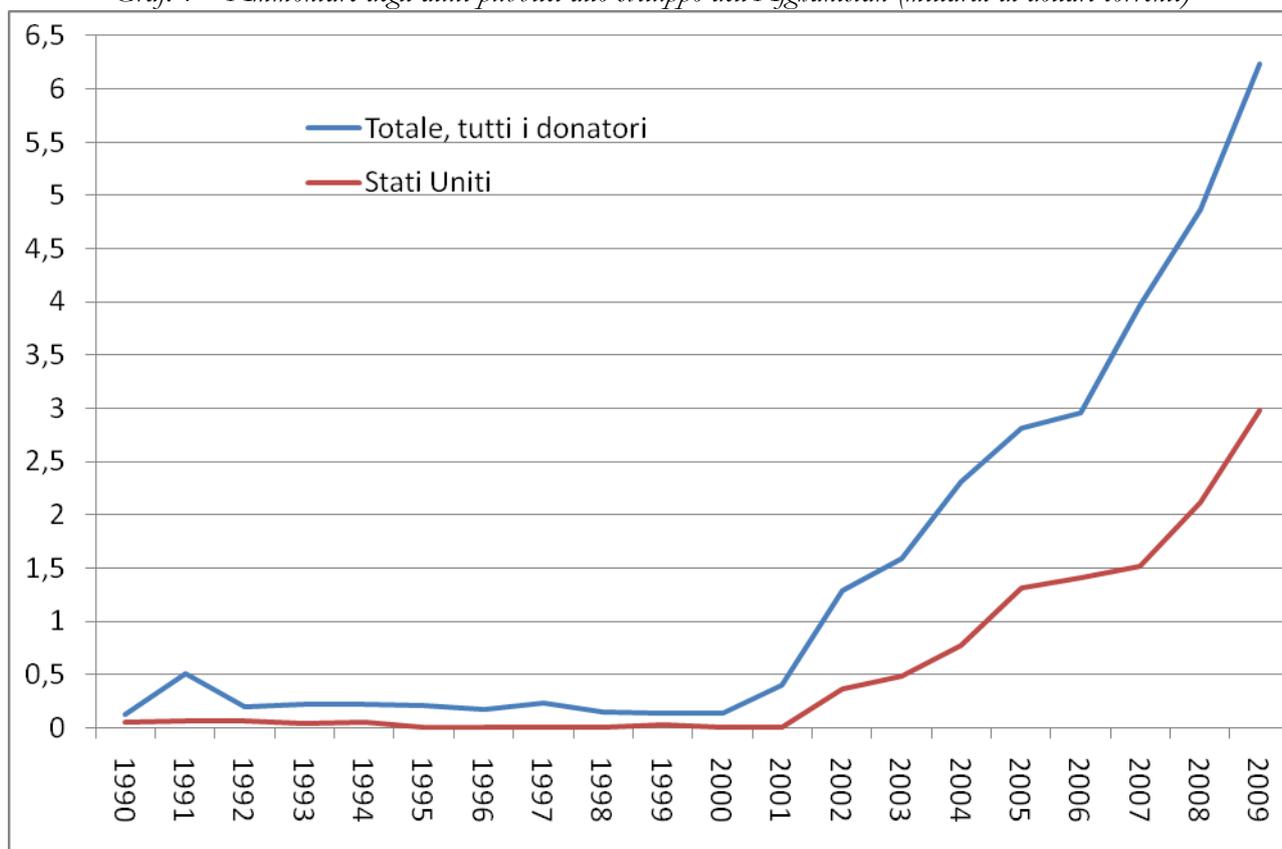
II. IL RUOLO INTERNAZIONALE

1. MOLTI AIUTI E POCO SVILUPPO

Non c'è dubbio che, a livello internazionale, occorra fare i conti con i risultati dell'impegno massiccio profuso nel corso degli ultimi anni in Afghanistan, sul fronte civile oltre che militare.

È sufficiente guardare al dato aggregato dei flussi annuali di aiuti internazionali diretti verso l'Afghanistan, espressi in dollari correnti, per registrare l'*escalation* in termini di erogazioni di risorse finanziarie durante il decennio alle nostre spalle e, parallelamente, per misurare l'impegno di assoluto rilievo assunto dagli Stati Uniti.

Graf. 1 – Ammontare degli aiuti pubblici allo sviluppo dell'Afghanistan (miliardi di dollari correnti)



Fonte: elaborazione banca-dati OECD, 2011

I numeri sono eloquenti: è soltanto a partire dal 2001 che le risorse aumentano significativamente e ininterrottamente, toccando i 2 miliardi nel 2002 (soglia che, nell'ultimo decennio, qualifica di fatto il paese nel novero dei 5 principali beneficiari degli aiuti al mondo), fino a raggiungere i 3 miliardi di dollari nel 2006, i 4 miliardi nel 2007, quasi 5 miliardi nel 2008 e oltre 6,2 miliardi nel 2009 (di cui 592 milioni per aiuti umanitari).

Nel 2000, l'anno prima del conflitto, l'Afghanistan era soltanto alla sessantanovesima posizione dei principali beneficiari di aiuti pubblici allo sviluppo nel mondo, ricevendo lo 0,3% del totale. Nel 2009, l'ammontare ricevuto dall'Afghanistan è risultato pari al 4,9% del totale degli aiuti a livello mondiale.

L'evoluzione delle risorse finanziarie in campo civile accompagna e riflette l'intensificarsi dei rapporti e degli impegni della comunità internazionale a sostegno dello sviluppo politico e della stabilità del paese, così come schematicamente rappresentato qui sotto.

Eventi		Campi di intervento
2001	Accordo di Bonn	Transitional Authority, costituzione, elezioni, ISAF
2002	Conferenza di Tokyo dei donatori	Riabilitazione e ricostruzione
2004	Conferenza di Berlino dei donatori	Ricostruzione e sviluppo
2005	Elezioni	
2006	Afghanistan compact	Riduzione della povertà ed efficacia degli aiuti (focus su sicurezza; <i>governance</i> , stato di diritto e diritti umani; sviluppo economico e sociale)
2008	Afghan National Development Strategy	2008-12: i tre pilastri del 2006 e temi trasversali (cooperazione regionale; lotta al narcotraffico; lotta alla corruzione; pari opportunità; <i>capacity development</i> ; gestione ambientale).
2009	Dichiarazione della conferenza dell'Aia	<i>good governance</i> , crescita economica e sicurezza
2010	Conferenza di Londra	Sicurezza, lotta alla corruzione, riconciliazione

Il volume di risorse mobilitate è molto elevato sia in termini assoluti sia considerando la numerosità della popolazione: il dato corrisponde a 219 dollari di aiuti civili per abitante (21 dollari, nel caso dei soli aiuti umanitari che, invece, hanno raggiunto il picco in precedenza, nel 2002, toccando quota 39,6 dollari pro capite), molto al di sopra di quanto arrivi negli altri paesi poveri, malgrado sia inferiore ai massimi raggiunti da altri paesi che hanno sperimentato massicci interventi civili internazionali prima di operazioni di *peace-keeping* multilaterali (la Bosnia, con 369 dollari pro capite e l'Iraq con 315 dollari) o più elevati importi pro capite di aiuti umanitari (l'Iraq con 44,3 dollari pro capite nel 2003, la Somalia 63,2 dollari nel 2008 e i Territori occupati palestinesi con addirittura 284,9 dollari nel 2009).

Al contempo, si tratta di una tipica situazione in cui il dato delle risorse pro capite può risultare fuorviante: nei casi in cui le condizioni della stabilità, la sicurezza e l'incolumità fisica siano molto critiche e prioritarie, gli aiuti tendono ad essere etero-diretti, ovvero gestiti da forze e strutture esterne al paese; e si tratta, molto spesso, di risorse che solo contabilmente sono attribuibili al paese e alla sua popolazione, perché in gran parte sono amministrare da strutture civili e militari straniere, cioè sfiorano soltanto il governo e ancor meno vanno direttamente alla popolazione. In altre parole, ben raramente si registra, ad esempio, un coinvolgimento molto significativo del governo afgano - a livello centrale o subnazionale - e delle espressioni sociali locali nel processo decisionale e nella gestione degli aiuti internazionali in Afghanistan.

La compresenza della missione militare – con il suo preponderante peso politico e finanziario – e la correlata priorità della sicurezza hanno prevedibilmente fatto della componente della sicurezza stessa e dell'*institution building*, inteso in senso funzionale, l'elemento dominante anche della componente civile della missione. Il previsto piano di ritiro delle forze combattenti entro il 2014 sta determinando un'ulteriore accentuazione di questo profilo particolare della missione civile.

Non è un caso che James Kunder, in passato vice-direttore esecutivo dell'agenzia di aiuti allo sviluppo statunitense, USAID, si sia recentemente lamentato sulle pagine del Washington Post¹²⁷ del fatto che ci sia un enorme squilibrio tra risorse civili e militari in campo, al punto che per ogni funzionario di USAID in giro per il mondo ce ne sono migliaia del Dipartimento della Difesa americano. Questo squilibrio sarebbe - sempre secondo Kunder - un dato strutturale della politica statunitense, indipendentemente dalla maggioranza del Congresso e dal Presidente in carica. Affrontando di petto l'attualità, Kunder ha anche scritto che in proposito l'attuale Congresso statunitense si è distinto per aver deciso di tagliare significativamente il bilancio di USAID e del Dipartimento di Stato, nonostante gli ammonimenti sia del Segretario alla Difesa Robert Gates, sia di militari di alto grado, secondo i quali un'inadeguata capacità civile implica maggiore impiego di soldati e, sfortunatamente, più morti e feriti.

¹²⁷ James Kunder (2011), "Letter to the Editor: Afghan Aid Efforts are Crucial to the War Effort", *Washington Post*, 3 maggio.

Un aspetto operativo che ha effetti importanti sui risultati della missione è anche il fatto che - secondo quanto riportato da un esperto che in passato ha operato come funzionario nell'ufficio di Kabul di USAID¹²⁸ - la velocità del ricambio del personale in Afghanistan è così alta (oltre l'85% del personale presta servizio per meno di un anno di tempo) che mal si coniuga con una missione tanto prolungata nel tempo e con la necessità di acquisire una certa padronanza del contesto in cui si opera.

Altro dato di particolare interesse, il picco delle risorse pro capite in Afghanistan per le operazioni civili è stato raggiunto, nell'ultimo anno, a seguito di un'escalation prolungata e ininterrotta, ovvero a distanza di molti anni dall'avvio delle operazioni militari, mentre in Bosnia e in Iraq il picco si è raggiunto a distanza di due/tre anni dall'inizio dell'intervento militare. Ciò può essere letto come un indicatore delle difficoltà che si incontrano nel paese a raggiungere gli obiettivi previsti della missione internazionale.

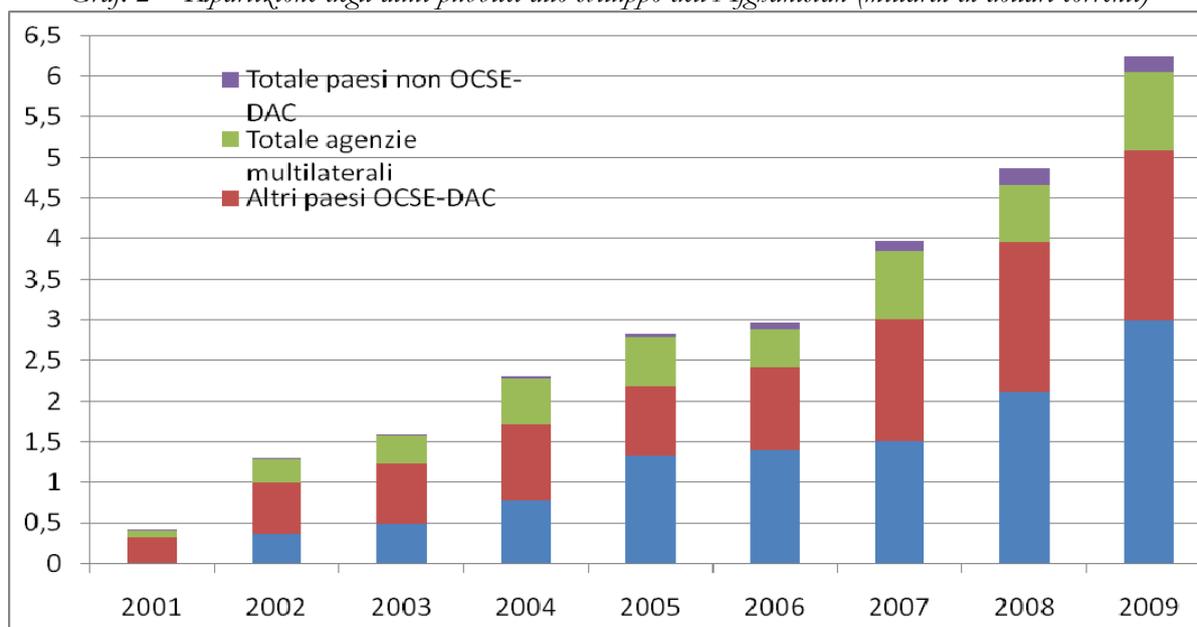
È sufficiente, del resto, mettere a confronto l'importo di 219 dollari di aiuti pro capite col dato del PIL pro capite, pari a 506 dollari, per capire il peso relativo delle risorse esterne; o ancora confrontarlo col dato delle entrate del governo a prescindere dagli aiuti, pari soltanto a 1,3 miliardi di dollari nel 2009, per apprezzarne il preponderante peso condizionale sul governo e sul paese.

Secondo calcoli della Banca Mondiale, il 97% del PIL afgano è riconducibile a spese collegate alla presenza militare e civile della comunità internazionale. È dunque lecito domandarsi quale sia l'uso e i risultati di questo sforzo finanziario.

I primi a doverse lo domandare sono, naturalmente, gli Stati Uniti: il trend delle risorse provenienti da Washington segue esattamente quello globale e ne è componente prioritaria. Gli Stati Uniti arrivano a rappresentare circa il 30 % del totale nel 2002, sfiorano il 47% nel 2005 e raggiungono il 47,8% nel 2009, con circa 3 miliardi di dollari. Nel caso americano, il primato è rafforzato sia dalla *leadership* sostanziale nelle missioni militari sia dalla capacità di orientare l'impostazione strategica del sistema degli aiuti civili che la comunità internazionale ha messo in campo nel paese.

Immediatamente dopo seguono gli altri ventidue paesi OCSE-DAC (a cominciare da Germania, Giappone e Regno Unito, con circa 330 milioni di dollari ciascuno nel 2009; un ammontare più o meno equivalente è quello messo a disposizione, nello stesso anno, dalla Commissione Europea, pari a circa un decimo della somma erogata dagli Stati Uniti) e, a seguire, le agenzie multilaterali (soprattutto il Gruppo Banca Mondiale, con circa 300 milioni di dollari nel 2009, attraverso lo sportello soft dell'IDA).

Graf. 2 – Ripartizione degli aiuti pubblici allo sviluppo dell'Afghanistan (miliardi di dollari correnti)



Fonte: elaborazione banca-dati OECD, 2011

¹²⁸ Rajiv Chandrasekaran (2011), "U.S. military dismayed by delays in 3 key development projects in Afghanistan", *Washington Post*, 28 Aprile.

Il dato del 2009 non fa che confermare il trend, in termini di partecipazione dei diversi paesi donatori, emerso negli anni precedenti. Infatti, sommando le risorse erogate nel periodo 2002-2009 e ripartendole tra aiuti bilaterali (espressi anche in termini percentuali rispetto al totale degli aiuti erogati dal singolo donatore), quelli veicolati tramite organismi multilaterali (anzitutto sistema delle Nazioni Unite e Banca Mondiale) e il canale bilaterale destinato a fondi multi-donatori in loco, gli Stati Uniti hanno speso dieci volte quanto speso da paesi come Germania, Giappone e Canada, mentre Commissione Europea e Regno Unito hanno assieme rappresentato nel periodo considerato circa un quinto delle risorse messe a disposizione dagli Stati Uniti. Nel periodo 2002-2009, Stati Uniti, Commissione Europea, Regno Unito, Germania e Canada hanno fornito il 64,9 % del totale degli aiuti all'Afghanistan. Un altro dato particolarmente significativo in termini di peso strategico è che gli Stati Uniti non sono soltanto e stabilmente nel tempo il primo finanziatore delle operazioni civili (e, in termini ancora maggiori – come mostra l'ultima colonna della tabella 1 – il paese più impegnato in termini di proprie forze militari) ma lo sono adottando una maggiore bilaterizzazione o rinazionalizzazione dell'approccio operativo, laddove gli altri paesi preferiscono ricorrere al canale multilaterale (il caso dell'Italia anzitutto, ma anche – seppure in misura minore – di Giappone, Germania e Regno Unito) oppure mettere risorse a disposizione di fondi compartecipati da altri donatori (Regno Unito, Canada e Paesi Bassi). Si deve altresì tener presente che per i paesi europei un ruolo fondamentale di raccordo lo ha assunto la Commissione Europea, cui sono obbligatoriamente destinate ingenti risorse dai paesi membri.

Tab. 1 – Ripartizione degli aiuti pubblici allo sviluppo cumulati dell'Afghanistan (2002-2009)

	Totale bilaterale (milioni \$)	% del totale degli aiuti	Tramite agenzie multilaterali (milioni \$)	Bilaterale canalizzato tramite fondi multi-donatori	Truppe nazionali in quota alle forze ISAF
Stati Uniti	10,926	40.9%	278	7.7%	69.0%
Commissione Europea	2,093	7.8%	24	31.1%	-
Regno Unito	1,835	6.9%	522	44.0%	7.3%
Germania	1,283	4.8%	638	19.5%	3.4%
Canada	1,181	4.4%	80	43.8%	2.2%
Giappone	997	3.7%	362	15.5%	0.0%
Paesi Bassi	771	2.9%	212	45.0%	0.3%
Norvegia	666	2.5%	86	26.7%	0.3%
India	434	1.6%	non dispon.	0.3%	-
Svezia	426	1.6%	80	25.7%	0.4%
Italia	410	1.5%	361	20.1%	2.5%

È troppo semplice saltare a conclusioni affrettate, trasferendo al caso dell'Afghanistan l'esempio di quanto scriveva apoditticamente e con scarso rigore nel 2009 Dambisa Moyo, nel suo libro di successo tradotto in italiano col titolo "La carità che uccide"¹²⁹, a proposito dell'Africa, secondo cui gli aiuti fanno più male che bene, creando dipendenza e corruzione.

La domanda sottostante non può, tuttavia, essere elusa. In teoria, infatti, gli aiuti, quando male utilizzati, possono alimentare corruzione e distorsioni nel mercato del lavoro e dei beni, ridurre la capacità del governo di esercitare il controllo sulle risorse e, in definitiva, contribuire paradossalmente ad aumentare l'insicurezza.

In occasione della conferenza di Londra, nel 2006, il governo afgano promise solennemente di raggiungere alcuni precisi obiettivi di *good governance*, a fronte dell'impegno finanziario della comunità

¹²⁹ Dambisa Moyo (2010), *La carità che uccide. Come gli aiuti dell'Occidente stanno devastando il Terzo mondo*, Rizzoli, Milano.

internazionale. Se guardiamo oggi i principali rapporti internazionali, constatiamo che l'Afghanistan è quarto al mondo nella classifica di maggiore insicurezza, militarizzazione e conflittualità (una situazione peggiore c'è solo in Somalia, Iraq e Sudan) stilata nelle ultime settimane dall'Institute for Economics and Peace (*2011 Global Peace Index*); è secondo – a pari merito con Myanmar e dietro soltanto alla Somalia – nella classifica dei paesi più corrotti stilata da Transparency International (*2010 Corruption Index*); un rifugiato su quattro al mondo – oltre 3 milioni di persone – è fuggito dall'Afghanistan e oltre 5 milioni sono rientrati dal 2002 (cioè uno su cinque abitanti nel paese¹³⁰), con tutti i problemi che ne conseguono.

Né sul piano economico o sociale i risultati sono particolarmente soddisfacenti:

- il dato della disuguaglianza economica è particolarmente elevato (l'indice di concentrazione di Gini, che misura su una scala da 0 a 1 quanto più è disuguale la distribuzione delle ricchezze, raggiunge la soglia dello 0,60, una delle più alte al mondo);
- il dato dell'iscrizione scolastica, grossolano indicatore che si limita a misurare quanto i bambini e i ragazzi in età scolare si iscrivano a scuola senza prendere in considerazione la qualità dell'insegnamento e i risultati in termini di apprendimento, ci dice che solo il 60% dei bambini in età scolare è iscritto alle scuole elementari, il 16% alle scuole secondarie e soltanto l'1,3% alle superiori. In media, i ragazzi raggiungono a malapena i 6 anni di scuola a conclusione del loro percorso scolastico;
- il 72% della popolazione adulta è analfabeta;
- la speranza di vita alla nascita non raggiunge i 44 anni e la mortalità infantile (cioè la percentuale di bambini che muoiono entro i primi 5 anni di vita) raggiunge l'intollerabile cifra del 13,4%.

Sono dati allarmanti, da emergenza sociale, economica e civile, che si aggiungono a quelli sul fronte della sicurezza e stabilità politica che domina la strategia d'intervento (militare e civile) nel paese.

La conferenza di Wilton Park (nel Regno Unito) del marzo 2010, che riuniva qualificati esperti a discutere della politica di contrasto ai tentativi dei talebani di rovesciare il governo di Kabul (la cosiddetta *counterinsurgency*) sottolineava nel rapporto finale¹³¹ che esiste un'evidenza empirica sorprendentemente scarsa sull'efficacia degli aiuti nel promuovere il raggiungimento di obiettivi di stabilizzazione e sicurezza. Eppure questo è l'elemento di fondo di tutta la missione in Afghanistan: l'obiettivo prioritario non è mai stato realizzare un programma di *nation building*, ma impedire il rovesciamento del governo di Kabul. Di conseguenza, le operazioni civili sono sempre state subordinate o funzionali a quelle militari, primo strumento di intervento.

Se si sommano le risorse per le operazioni militari, la cifra complessiva cresce – come prevedibile – esponenzialmente: si consideri che soltanto nel 2009 le operazioni militari sono costate 63,1 miliardi di dollari (dieci volte il costo degli interventi per aiuti allo sviluppo). In particolare dalla fine del 2001 – sommando aiuti internazionali, risorse per la sicurezza non iscritte negli aiuti e spese militari – l'Afghanistan ha ricevuto circa 286,4 miliardi di dollari (9.426 dollari pro capite!).

Guardando soltanto agli aiuti internazionali, nello stesso periodo 2002-2009 l'Afghanistan ha ricevuto oltre 26 miliardi di dollari, poco più di un decimo del totale delle spese per le operazioni militari delle forze straniere (costate oltre 242,9 miliardi di dollari). Una cifra, comunque la si legga, molto elevata, soprattutto in tempo di crisi economica come l'attuale.

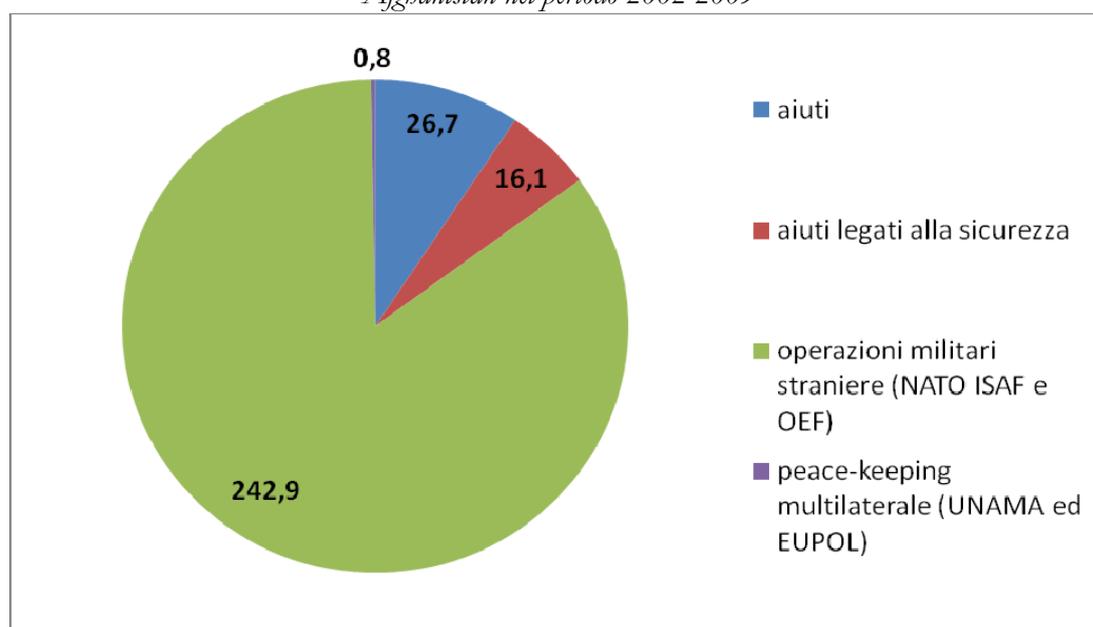
¹³⁰ UNHCR (2011), *2011 country operations profile: Afghanistan*, New York.

¹³¹ AA.VV. (2010), *Winning Hearts and Minds in Afghanistan: Assessing the Effectiveness of Development Aid in COIN Operations*, Report on Wilton Park Conference 1022, Marzo.

2. AMBITI E SETTORI PRIORITARI DI INTERVENTO IN CAMPO CIVILE

Nel 2009 l'Afghanistan si è confermato – come già l'anno precedente – il primo paese destinatario al mondo di aiuti pubblici allo sviluppo (ma già dal 2004 al 2007 era risultato il secondo beneficiario di aiuti al mondo, dietro all'Iraq) e, come recita il rapporto pubblicato nel 2011 da Lydia Poole per conto della Global Humanitarian Assistance¹³², il paese che ospita la più grande e costosa forza internazionale di *peace-keeping* con mandato delle Nazioni Unite. Il volume degli aiuti stranieri a sostegno del settore della sicurezza (non classificabili, in base alla nomenclatura dell'OCSE, come aiuti pubblici allo sviluppo) e le attività di lotta al narcotraffico sono di più difficile tracciabilità, ma il suddetto rapporto stima un totale di almeno 16,1 miliardi di dollari nel periodo 2002-2009.

Graf. 3 – Spese per aiuti pubblici allo sviluppo, aiuti legati alla sicurezza, spese militari, azioni di *peace-keeping* in Afghanistan nel periodo 2002-2009



Fonte: L. Poole, 2011

In termini di destinazione di impiego, il governo afgano ha stimato che circa il 77% degli aiuti ricevuti tra il 2002 e il 2009 sia andato direttamente a progetti bilaterali, senza un coinvolgimento del governo centrale afgano.

2.1 Gli aiuti al settore pubblico

In base alla banca dati dell'OCSE disaggregata per iniziativa, il *Creditor Reporting System*, il 38,9% degli aiuti registrati sono stati canalizzati attraverso il settore pubblico, ma soltanto una quota minima e decrescente nell'ultimo triennio disponibile (a giugno 2011) è passata per il governo afgano: il 18,3% nel 2007 e il 9,6% sia nel 2008 che nel 2009.

Tab. 2 – Ripartizione degli aiuti pubblici allo sviluppo cumulati dell'Afghanistan (2007-2009)

	2007	2008	2009
Settore pubblico afgano	250,7	188,5	214,1
Settore pubblico dei donatori	197,3	314,3	321,3
Settore pubblico (non specificato)	924,9	1.460,9	1.701,6
Sub-totale	1.372,9	1.963,7	2.237

Fonte: OECD-DAC, CRS online, 2011

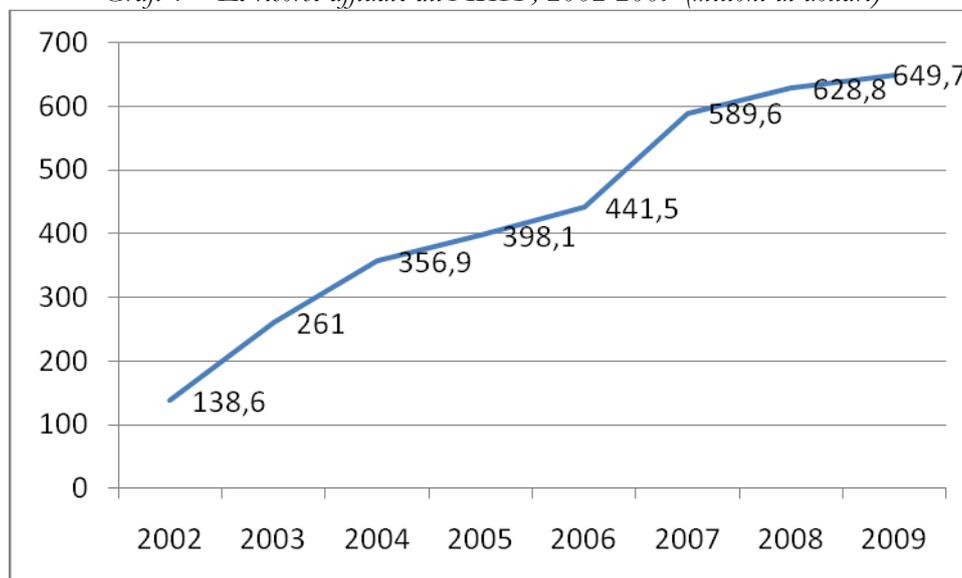
¹³² Lydia Poole (2011), *Afghanistan: Tracking major resource flows 2002-2010*, Global Humanitarian Assistance.

Il governo di Kabul stima che il 23% degli aiuti civili erogati nel periodo 2002-2009 sia iscrivibile come fondi a gestione governativa e di questi il 47,4% sia stato canalizzato attraverso tre principali fondi multi-donatori a sostegno delle priorità nazionali identificate dal governo con il documento strategico del 2008, l'*Afghan National Development Strategy*. In particolare si è trattato di:

- *Afghanistan Reconstruction Trust Fund* (ARTF), amministrato dalla Banca Mondiale e che ha gestito 3,98 miliardi di dollari nel periodo gennaio 2002-ottobre 2010;
- *Law And Order Trust Fund for Afghanistan* (LOTFA), amministrato dall'UNDP e che ha gestito 1,59 miliardi di dollari nel periodo gennaio 2002-dicembre 2010;
- *Counter Narcotics Trust Fund* (CNTF), amministrato dall'UNDP e che ha gestito 68 milioni di dollari nel periodo giugno 2005-dicembre 2009.

L'ARTF è stato il fondo più grande e ha raccolto risorse crescenti anno dopo anno: da 138,6 milioni di dollari nel 2002 a 649,7 milioni nel 2009.

Graf. 4 – Le risorse affidate all'ARTF, 2002-2009 (milioni di dollari)



Fonte: L. Poole, 2011

Tuttavia, rispetto al totale degli aiuti andati all'Afghanistan il fondo ha perso progressivamente peso, scendendo dal picco del 14,9% raggiunto nel 2006 al 10,6% nel 2009. Inoltre, la quota di risorse indirizzate all'ARTF dai donatori senza indicazione specifica della destinazione d'uso finale è diminuita a favore della richiesta, associata all'erogazione di aiuti, di destinare le risorse a specifiche finalità: questa modalità era pressoché inesistente nel 2002, rappresentava il 6,2% delle risorse gestite dal fondo nel 2003 ed è salita al 45,7% nel 2009.

Il governo afgano, in sostanza, ha il compito di fissare le priorità, mentre agenzie fiduciarie terze ricevono e amministrano per conto dei donatori e dello stesso governo di Kabul le risorse, per altro con una tendenza crescente dei donatori a una maggiore "ingerenza" nella ripartizione delle risorse tra i dati obiettivi.

A ben vedere, si tratta di una forma intermedia di sostegno al governo: non essendoci le condizioni (di capacità, affidabilità e trasparenza) per assicurare una forma diretta di aiuto al bilancio dello Stato - affidando di fatto al governo del paese beneficiario il compito di gestire le risorse -, i donatori preferiscono accordarsi collegialmente per finanziare il rafforzamento delle capacità istituzionali governative, creando e facendo ricorso a terze parti amministratrici e gestionali, direttamente monitorabili e responsabili di fronte ai donatori e al governo afgano stesso.

2.2. Gli aiuti gestiti da NU, ONG, Croce Rossa e Mezzaluna Rossa

Altri attori internazionali che hanno svolto la funzione di canali gestionali degli aiuti in Afghanistan sono stati il sistema NU, le Organizzazioni non governative (ONG) sia internazionali che locali, il Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR) e la Mezzaluna Rossa afgana, che complessivamente nel 2009 hanno canalizzato quasi 1,8 miliardi di dollari (pari al 30,5% degli aiuti totali registrati), rispetto ai 2,2 miliardi destinati al settore pubblico.

Tab. 3 – Ripartizione degli aiuti pubblici allo sviluppo tra NU e ONG (milioni di dollari)

	2007	2008	2009
Sistema NU	658,8	797	863,9
ONG internazionali	238,4	349,8	804,7
ONG locali	13,7	28	67,2
CICR e Mezzaluna Rossa	6,6	15,4	28,1
Sub-totale	917,5	1.190,2	1.763,9

Fonte: L. Poole, 2011

Tra tali attori, il sistema delle NU ha ricevuto maggiori risorse, ma le ONG internazionali sono quelle che hanno aumentato di più le risorse nel triennio, passando da un ammontare di 238,4 milioni di dollari nel 2007, pari a poco più di un terzo di quanto assegnato al sistema NU, per arrivare nel 2009 a 804,7 milioni, di poco inferiore alle risorse affluite al sistema NU. Le ONG afgane hanno ricevuto un importo molto inferiore nel 2007 (13,7 milioni di dollari), raddoppiato nel giro di un anno e che ha raggiunto i 67,2 milioni nel 2009.

2.3. Gli aiuti per la sicurezza interna gestiti da o con attori militari

Un'altra quota significativa di risorse non controllate dal governo è quella amministrata congiuntamente da civili e militari nei 27 *Provincial Reconstruction Team* (PRTs) per la costruzione di infrastrutture economiche e sociali, le risorse che gli attori militari stranieri destinano direttamente a progetti di aiuto e i due fondi fiduciari amministrati dalla NATO.

Il Fondo fiduciario della NATO per equipaggiare e sostenere l'esercito afgano (*Afghan National Army*, ANA) ha visto aumentare la sua importanza a partire dall'estensione del mandato che, dal 2009, include anche il sostegno all'ANA: tra il 2007 e la prima metà del 2010 ha ricevuto 224,7 milioni di dollari. Il fondo è stato creato dalle nazioni dell'ISAF (che nel 2010 si è confermata la più costosa operazione al mondo di *peace-keeping* per il quarto anno consecutivo) nel 2007 ed è indirizzato, più in particolare, a coprire i costi di trasporto e installazione degli equipaggiamenti militari, acquisto di equipaggiamenti e servizi per progetti d'ingegneria infrastrutturali e formazione. Nel 2009 il mandato del Fondo – con il sostegno dell'UNAMA – si è ulteriormente allargato andando a ricomprendere obiettivi di appoggio di più lungo periodo (almeno cinque anni) alle 171.600 unità delle forze armate afgane, il che implica una stima di fabbisogno finanziario aggiuntivo di 1,8 miliardi di dollari all'anno, a copertura parziale degli stipendi e a complemento del sostegno diretto già dato dagli Stati Uniti alla creazione e sviluppo delle forze armate afgane (attraverso l'acquisto di uniformi, munizioni, formazione, costruzione e manutenzione delle opere infrastrutturali di sicurezza). A metà del 2010, il Fondo fiduciario ha ricevuto circa 125 milioni di contributi e altri 150 sono stati promessi dalla coalizione per i prossimi cinque anni; Germania (50 milioni di dollari), Paesi Bassi (22,6 milioni) e Norvegia (16,4 milioni) sono stati i principali donatori. A queste risorse si sono aggiunti i 7 miliardi di dollari messi a disposizione separatamente dagli Stati Uniti, che hanno impegnato altri 4,7 miliardi nel 2010.

Il secondo fondo fiduciario amministrato dalla NATO, il *Post-Operations Emergency Relief Fund*, è molto più piccolo e tra il 2007 e fine 2010 ha ricevuto 3,5 milioni di dollari.

Un calcolo del governo afgano ha stimato che i PRT abbiano canalizzato 2 miliardi di dollari, una cifra diversa da quella pubblicata dalla NATO. Più in generale, le cifre relative agli aiuti canalizzati attraverso attori militari sono discordanti: il Ministero delle finanze afgano stima che tra il 2002 e il 2009 siano stati canalizzati attraverso strutture militari circa 14,9 miliardi di dollari. Il peso delle strutture militari nella gestione degli aiuti è quasi esclusivamente riconducibile al caso degli Stati Uniti: nel periodo 2002-2009, 508,3 milioni di dollari sono stati affidati dal Dipartimento della Difesa americano ai PRT e 372,3 milioni a strutture militari statunitensi (che hanno ricevuto altri 33,5 milioni dall'agenzia per la cooperazione allo sviluppo, USAID).

Oltre alla presenza di militari nella realizzazione di interventi civili, una categoria a sé, distinta dalle altre forme di aiuti ma anche dalle spese che rientrano nelle missioni militari, è quella relativa al settore della sicurezza, facendo rientrare in questa definizione attività come lo sminamento, la gestione e riforma dei sistemi di sicurezza e il *peace-building* nella fase del post-conflitto. A questa tipologia di interventi si aggiungono i contributi internazionali alla formazione, l'equipaggiamento, i costi di sostentamento dell'esercito e della polizia afgana e le operazioni di lotta al narcotraffico, che non rientrano nella definizione OCSE di Aiuti pubblici allo sviluppo, né sono operazioni belliche. Proprio per questa ragione, però, è più difficile raccogliere dati precisi su queste attività.

Si stima che, sommando i contributi all'ANA – di cui si è già detto – e quelli statunitensi e inglesi alla sicurezza e lotta al narcotraffico, tra il 2002 e il 2009 siano stati erogati oltre 16 miliardi di dollari (quasi completamente dagli Stati Uniti). Il capitolo della lotta al narcotraffico è evidentemente di grandissima importanza strategica e, in tal senso, uno specifico approfondimento del CeSPI è stato dedicato al tema nel mese di marzo 2010¹³³.

Nel 2007, inoltre, è stata istituita anche la missione di polizia dell'Unione Europea in Afghanistan (EUPOL), che ha comportato un costo di 171,2 milioni di dollari sino al 2009.

Oltre all'iniziativa multilaterale dell'UNAMA guidata dal *Department of Peace-Keeping Operations* (DPKO), l'Afghanistan è terreno di impegno per due grandi operazioni militari (approfondite nell'altra sezione del presente Rapporto di scenario), l'operazione ISAF guidata dalla NATO e a sostegno del governo afgano e la parallela operazione anti-terroristica *Enduring Freedom Operation* (EFO) guidata dagli Stati Uniti. È sufficiente qui ribadire, a titolo di analisi comparata, che si stima che le operazioni militari di queste due operazioni siano arrivate a costare nel 2009 63,1 miliardi di dollari, cioè oltre dieci volte il costo delle operazioni civili; e tale volume di risorse è ulteriormente cresciuto nel 2010 e 2011, a fronte di un aumento significativo del contingente di forze armate (*surge*) e di quelle civili (lo staff di USAID nel paese è triplicato negli ultimi diciotto mesi) statunitensi presenti nel paese nel periodo gennaio 2010-giugno 2011. A livello internazionale, mancano i dati di dettaglio relativi al 2010 e 2011 che consentano di approfondire questo punto, che sarà oggetto di analisi nel capitolo relativo al dibattito negli Stati Uniti.

2.4. Il peso crescente di Infrastrutture e servizi sociali

Quello che sembra chiaro, scorrendo i dati pubblicati dalla banca dati dell'OCSE, è lo spostamento negli ultimi anni dagli aiuti umanitari agli aiuti settoriali per le spese per infrastrutture e servizi sociali, a cominciare da iniziative di *capacity building* del governo e della società civile. Già nel periodo 2002-2005 si trattava della principale voce di spesa, ma a maggior ragione lo è diventata nel periodo 2006-2009, più che triplicando il volume finanziario e passando da 5,3 a 17,7 miliardi di dollari.

¹³³ M. Zupi (a cura di) (2010), *Le sfide dello sviluppo e le alternative all'economia illegale dell'oppio in Afghanistan*, Approfondimento CeSPI, Osservatorio Internazionale, Camera dei Deputati e Senato della Repubblica, Roma, marzo.

Tab. 4 – Ripartizione per categorie degli aiuti pubblici allo sviluppo (milioni di dollari, prezzi costanti 2008)

	2002-2005	2006-2009
Aiuti settoriali, di cui;	5.293	17.720
- Infrastrutture e servizi economici	1.412	3.646
- Infrastrutture e servizi sociali, di cui:	3.105	12.025
- Istruzione	371	763
- Salute	288	815
- Popolazione e salute riproduttiva	63	245
- Acqua	129	238
- Governo e società civile	1.698	5.198
- Altro	556	1.120
- Servizi produttivi	347	1.086
- Multisetoriali e trasversali	430	963
Aiuti umanitari	1.881	2.192
Aiuti diretto al bilancio	193	351
Commodity aid	210	298
Riduzione del debito	76	79
Altro	459	153

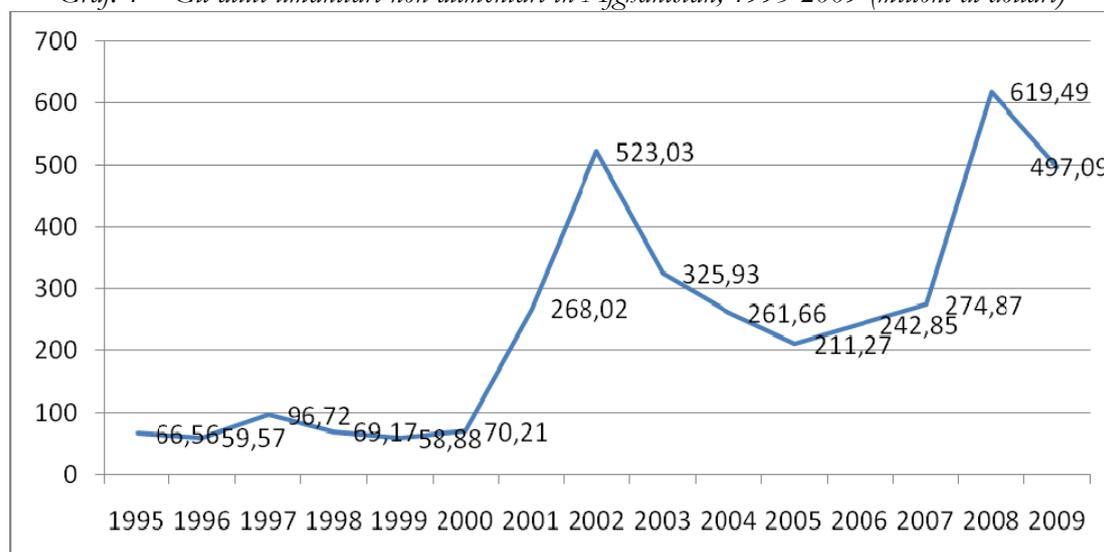
Fonte: OECD-DAC, CRS online, 2011

2.5. Gli aiuti umanitari

Sul versante degli aiuti umanitari, la situazione permanente di emergenza cronica che aveva caratterizzato gli anni Novanta, periodo in cui i flussi di aiuti umanitari complessivi (combinando la componente alimentare e non) oscillavano “regolarmente” tra i 150 e i 200 milioni di dollari annui, esplose con l’invasione militare del 2001 che porta il totale degli aiuti umanitari a quasi 600 milioni, per poi sfiorare i 900 milioni nel 2002. Successivamente, la situazione si “normalizza” su livelli più bassi – intorno ai 350 milioni – fino alla crisi alimentare e all’aumentata insicurezza nel 2008, che porta nuovamente il totale degli aiuti umanitari a 870 milioni di dollari (2008), per poi scendere nuovamente a quasi 600 milioni di dollari (2009).

I dati relativi all’andamento della componente non alimentare degli aiuti umanitari mostrano una traiettoria simile.

Graf. 4 – Gli aiuti umanitari non alimentari in Afghanistan, 1995-2009 (milioni di dollari)



Fonte: OECD-DAC, 2011

Secondo stime dell'*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (UN-OCHA), nel 2010 il valore dovrebbe essersi attestato intorno a 671 milioni di dollari. Sempre in base ai documenti UN-OCHA, escludendo il comparto alimentare gli aiuti umanitari in Afghanistan si sono concentrati soprattutto nel comparto multisettoriale, nell'agricoltura e nella ricostruzione infrastrutturale.

In relazione all'andamento dell'ammontare complessivo di aiuti ricevuti dal paese, si riscontra dunque un trend differente nel caso degli aiuti umanitari anche se dopo la prevedibile concentrazione degli sforzi umanitari nella prima fase successiva all'invasione militare, non si è assistito ad una progressiva e duratura riduzione degli aiuti umanitari.

L'Afghanistan, tra l'altro, è stato oggetto per tre volte, tra il 2000 e il 2010, dell'appello di emergenza rivolto dalle Nazioni Unite alla comunità internazionale (il cosiddetto *Consolidated Appeal Process*, o CAP), ma tutto il versante umanitario è stato di fatto schiacciato dalle priorità della ricostruzione, stabilità e sicurezza che hanno prevalso. È solo con l'apertura dell'ufficio a Kabul per il coordinamento NU degli interventi umanitari, l'UN-OCHA, nel 2009, che è stato possibile predisporre il primo Piano d'azione in campo umanitario per il paese (*Humanitarian Action Plan*, o HAP). Piano che, a distanza di sette anni dalla sostituzione del regime talebano con un governo sostenuto internazionalmente, si è reso necessario per il persistere di condizioni critiche sul piano della stabilità politica, economica e sociale, come pure per fissare precise e coerenti priorità strategiche rispetto alle emergenze in corso.

In base ai dati UN-OCHA, si può comparare l'ammontare delle risorse e la ripartizione delle stesse tra agenzie e ONG richiedenti, in relazione agli appelli per il 2009 e il 2010.

Tab. 5– Ripartizione dei fondi ricevuti per il HAP 2009 e 2010

	HAP 2009	HAP 2010
Agenzie UN:		
- Finanziamenti totali (milioni \$)	492	393,4
- % del finanziamenti totali	95	76
- Numero di progetti finanziati	27	19
- % del totale dei progetti finanziati	61	30
- Importo medio per progetto (milioni \$)	18,2	20,7
ONG:		
- Finanziamenti totali (milioni \$)	28	125,2
- % del finanziamenti totali	5	24
- Numero di progetti finanziati	17	45
- % del totale dei progetti finanziati	39	70
- Importo medio per progetto (milioni \$)	1,6	2,8
Totale:		
- Finanziamenti totali (milioni \$)	520	518,6
- Numero di progetti finanziati	44	64

Fonte: L. Poole, 2011

Quello che emerge, in particolare, è che nel 2010, rispetto al 2009, non c'è stato un aumento in valore assoluto delle risorse, quanto una maggiore partecipazione da parte delle ONG, che hanno quasi quintuplicato l'ammontare di risorse gestite.

Tra le organizzazioni richiedenti nell'ambito del CAP, il Programma alimentare mondiale (PAM) è di gran lunga la prima agenzia, seguita dall'agenzia delle NU specializzata per lo Sminamento (*United Nations Mine Action Service*, UNMAS). Molto distanziate per finanziamenti ricevuti seguono altre agenzie del sistema delle NU e, con lo stesso importo finanziario, organizzazioni come il *Norwegian Refugee Council* (NRC), attivo in Afghanistan dal 2002 nel campo della protezione dei rifugiati e degli sfollati interni, l'organizzazione non profit affiliata alla Johns Hopkins University – la Jhpiego – che opera in campo sanitario e la *Catholic Relief Services* (CRS), attiva da venti anni nel paese in numerosi settori di intervento.

L'Afghanistan, inoltre, è il settimo principale beneficiario mondiale di fondi legati al *Central Emergency Response Fund* (CERF) delle Nazioni Unite, un fondo umanitario istituito nel 2005 per offrire assistenza umanitaria in modo più tempestivo ed efficace. In particolare, il paese ha ricevuto 71,2 miliardi dollari da questo fondo tra il 2006 e il 2010. Alla fine del 2009 è stato poi creato uno specifico *Emergency Response Fund* (ERF) a livello nazionale, avviato con un finanziamento iniziale molto limitato (6,3 milioni di dollari) messo a disposizione da Svezia (3,5 milioni), Norvegia (1,1 milioni), Paesi Bassi (0,7 milioni), Irlanda (0,6 milioni) e Australia (0,4 milioni).

3. IL DIBATTITO NEGLI STATI UNITI SULL'EFFICACIA DELL'INTERVENTO CIVILE

A due anni dalla dichiarazione del Segretario di Stato statunitense, Hillary Clinton, che criticava i fallimenti del costoso programma di aiuti internazionali all'Afghanistan, promettendo solennemente l'avvio di un nuovo e ambizioso programma di aiuti internazionali da porre al centro della strategia per contrastare i talebani, il secondo rapporto della Commissione *bipartisan* del Congresso statunitense (istituita nel 2008) su "*Wartime Contracting in Iraq and Afghanistan*", pubblicato a febbraio del 2011¹³⁴, non ha usato mezzi termini, scrivendo che "proposte eccessivamente ambiziose, analisi carenti, una pianificazione inadeguata, un coordinamento debole e una insufficiente capacità di appoggio e accompagnamento da parte del governo federale" corrono il serio rischio di sprecare miliardi di dollari dei contribuenti statunitensi.

La principale preoccupazione della Commissione *bipartisan* è che il graduale ritiro delle truppe (e di consistenti finanziamenti) statunitensi formalmente avviato nel mese di luglio del 2011 e che porterà ad un ritiro completo entro pochi anni, avvenga senza che si siano create le condizioni per dare sostenibilità al lascito che l'Afghanistan dovrà gestire: oltre ai costi del personale, col relativo aggiornamento ed equipaggiamento, ci sono scuole, cliniche, strade, ospedali, sistemi d'irrigazione, centrali elettriche, prigionie, centri di formazione, creati con contratti del governo statunitense e che dovranno essere mantenuti.

Tale critica si indirizza direttamente anche all'uso massiccio che il Pentagono sta facendo di personale "a contratto", i cosiddetti *contractors* che lavorano per imprese che hanno vinto gli appalti, sia per attività di costruzione e gestione della fase di ricostruzione civile (infrastrutture e servizi) sia per fornire servizi alle forze militari all'interno delle basi: una categoria molto ampia all'interno della quale rientra anche il personale privato con compiti di sicurezza (scorta a convogli e protezione di installazioni) e quello che opera fianco a fianco delle truppe o della CIA. In effetti, in base ai dati resi pubblici a fine 2009¹³⁵, in Afghanistan – a differenza che in Iraq o nei Balcani – i *contractors* sono più numerosi (oltre 100.000 persone) del personale militare statunitense; si tratta di cittadini prevalentemente afgani (75%), in misura molto più limitata lavoratori provenienti da paesi terzi (15%) e solo in minima parte statunitensi (10%). Quasi il 70% delle persone impegnate dagli Stati Uniti in Afghanistan rientra nella categoria dei *contractors* ed è un livello mai raggiunto prima in qualsiasi altro conflitto che abbia visto il coinvolgimento di Washington.

Il rapporto della Commissione del febbraio 2011 aggiorna tali dati e indica come nell'anno fiscale 2010 le tendenze generali si mantengano; ad esse si aggiunge il dato elevato degli oltre 2.200 morti e 49.000 feriti tra i *contractors* in Afghanistan e Iraq tra il settembre 2002 e il dicembre 2010.

Il problema della corruzione e dello spreco di risorse legato ad una cattiva programmazione che l'uso eccessivo di *contractors* comporterebbe è una delle principali preoccupazione nel rapporto del febbraio 2011, ma anche nel quinto rapporto speciale della stessa Commissione, pubblicato il 3 giugno 2011¹³⁶, che cita un esempio concreto per dare la misura dei problemi. A Kabul, i finanziamenti statunitensi

¹³⁴ Commission on Wartime Contracting in Iraq and Afghanistan (2011), *At what risk? Correcting over-reliance on contractors in contingency operations*, Second Interim Report to Congress, Recommendations for Legislative and Policy Changes, 24 febbraio.

¹³⁵ Moshe Schwartz (2009), *Department of Defense Contractors in Iraq and Afghanistan: Background and Analysis*, 14 dicembre.

¹³⁶ Commission on Wartime Contracting in Iraq and Afghanistan (2011), *CWC Special Report 5*, 3 giugno.

(oltre 40 miliardi di dollari) hanno permesso la costruzione della nuova centrale elettrica di Tarakhil, già completata ma pochissimo utilizzata, con dei costi di funzionamento e manutenzione così elevati da essere giudicati insostenibili dal governo afgano, sulla base delle proprie limitate risorse. Aver deciso di costruire una centrale che è alimentata sia a gasolio sia a petrolio non si è dimostrata una scelta azzeccata, visto il prezzo elevato del gasolio in Afghanistan e il veloce logorio dei generatori che il petrolio determina, oltre a richiedere una particolare *expertise* per la manutenzione. Il fatto, poi, che il governo afgano sia riuscito, nel frattempo, a negoziare l'acquisto di elettricità dal vicino Uzbekistan a un prezzo molto conveniente (molto inferiore rispetto al costo dell'energia prodotta dalla centrale di Tarakhil) concorre a delineare il profilo di una tipica "cattedrale nel deserto". Il piano di USAID di costruire nel 2011 una centrale simile a Kandahar è, pertanto, guardato con particolare sospetto.

Il rapporto del febbraio 2011 usa un linguaggio sobrio e cauto, ma afferma inequivocabilmente che le conclusioni del lavoro svolto indicano come sia importante preservare le capacità essenziali e la conoscenza istituzionale del governo, proteggere le sue funzioni critiche nella missione e bilanciare le necessità della missione rispetto alla capacità di gestire e supervisionare contratti con imprese private. Sul piano operativo, il rapporto raccomanda senza mezzi termini il ridimensionamento del peso dei *contractors* in materia di sicurezza.

A questa stessa conclusione sembrano arrivare anche altri importanti esponenti istituzionali. È il caso del Segretario alla Difesa Robert Gates, che ha riconosciuto che i militari sono divenuti eccessivamente dipendenti dai *contractors*¹³⁷: ed è quanto si legge nel più volte rinviato documento strategico del Dipartimento di Stato americano, pubblicato a dicembre 2010¹³⁸, dove si riconosce l'impatto negativo e i rischi di eccessiva dipendenza dai *contractors*. In particolare, in quest'ultimo documento si leggono le preoccupazioni circa l'impiego dei *contractors* per funzioni tipicamente governative, ma al contempo si constata come i vincoli di bilancio lascino poche speranze su un'inversione di tendenza rispetto all'*outsourcing*. Al contempo, è evocato il rischio che la scarsa *performance* professionale del mondo dei *contractors* possa compromettere anche la qualità del programma di formazione a sostegno delle forze armate e di sicurezza afgane - il più costoso programma statunitense nel paese - di circa 30 miliardi di dollari.

Il rapporto della Commissione del febbraio 2011 tocca soltanto, senza uno specifico approfondimento analitico e di merito, un tema molto spinoso, quello del rischio di casi di possibile corruzione, frode e abuso, collegati al ricco mercato dei *contractors* delle compagnie private di sicurezza (i cosiddetti "mercenari"), creatosi in aree di guerra come l'Afghanistan. Il rapporto afferma molto nettamente che l'incapacità delle agenzie governative di usare lo strumento della sospensione o annullamento del contratto, i limiti giurisdizionali del governo statunitense sui comportamenti criminali in Afghanistan e il limitato accesso alle informazioni hanno contribuito ad un ambiente dove "i *contractors* si comportano male e con scarsa *accountability*".

Esiste un'ampia gamma di inadempienze più o meno gravi dei *contractors* che hanno l'effetto di pregiudicare, di fronte all'opinione pubblica afgana, tutta la credibilità della posizione della coalizione militare internazionale a sostegno del governo Karzai e contro i talebani.

Un caso meno "grave" di comportamento scorretto dei *contractors*, ricordato nel rapporto del febbraio 2011, è quello di compagnie americane che non onorano gli impegni di pagamento nei confronti di *subcontractors* afgani. Documentati sono anche casi di frode e sovrapprezzi o il ricorso a personale scarsamente qualificato per le mansioni assegnate (talvolta molto delicate).

Un esempio ancora più grave viene dal caso di cronaca giudiziaria citato nel giugno del 2010 dal quotidiano New York Times¹³⁹, secondo cui diverse squadre di investigatori - sia della Commissione per la sicurezza nazionale del Congresso statunitense sia della NATO - erano parallelamente impegnate a raccogliere prove sulla colpevolezza di due tra le principali compagnie di sicurezza private in Afghanistan (la Watan Risk Management e la Compass Security), sospettate di corruzione e collusione coi talebani e di abuso dei fondi che i governi occidentali destinano alla difesa dei rifornimenti per le

¹³⁷ Robert M. Gates (2010), *Pentagon news briefing*, 9 agosto.

¹³⁸ US Department of State - USAID (2010), *Leading through Civilian Power. The First Quadrennial Diplomacy and Development Review*, dicembre.

¹³⁹ Dexter Filkins (2010), "Convoy Guards in Afghanistan Face an Inquiry", *New York Times*, 6 giugno.

truppe: l'accusa è che quei fondi siano stati spesi dalle due compagnie per "comprarsi" la protezione, cioè per evitare attacchi durante le operazioni di scorta ai convogli NATO lungo l'autostrada che collega Kandahar a Kabul; o al contrario, in certe occasioni, per indurre i gruppi di talebani ad attaccarle al fine di dimostrare l'estrema utilità del proprio servizio e ottenere compensi più elevati. Lo stesso Presidente afgano, Hamid Karzai, ha più volte accusato le compagnie private di sicurezza di aver alimentato la guerra e di essere la causa di attentati e terrorismo, arrivando a dire che "sono in realtà in contatto con gruppi di stampo mafioso e, forse, anche dietro il finanziamento di militanti, ribelli e terroristi". Per questi motivi Karzai ha disposto nell'agosto del 2010 la messa al bando di otto compagnie private di sicurezza, tra le 52 compagnie armate (metà delle quali sono statunitensi) registrate presso il ministero della Difesa, presenti in Afghanistan con almeno 26.000 uomini (40.000 secondo alcune stime non ufficiali).

Le otto ditte obbligate a lasciare il paese entro dicembre 2011 erano quelle con permessi temporanei, che operavano illegalmente o che avevano commesso reati: le statunitensi Xe Service (già Blackwater), NCL Holdings e Four Horsemen International, l'inglese Compass International, le afgane White Eagle Security Services e Abdul Khaliq Achakza, oltre a due di cui non si conoscono i riferimenti. La decisione di Karzai è stata aspramente criticata negli USA: il portavoce del Dipartimento di Stato Philip Crowley ha sostenuto che "Washington ritiene che le unità di polizia del governo afgano non siano ancora pronte ad assumere la responsabilità della sicurezza del paese". Si tratta, a tutti gli effetti, di un mercato non secondario dal punto di vista economico: malgrado nella campagna elettorale del 2008 Hillary Clinton avesse promesso di non siglare nuovi accordi tra governo e *contractor* privati, proprio a fine 2010 è stato definito un nuovo accordo di circa 10 miliardi di dollari tra il Dipartimento di Stato e varie compagnie di *contractor* privati nel campo della sicurezza. Per quella stessa ragione, circolano a Kabul voci – come rivelato da un'inchiesta dalla BBC e dallo studio adottato con voto unanime nel settembre del 2010 dalla Commissione del Senato statunitense sui Servizi Armati¹⁴⁰ – secondo cui molte compagnie private afgane di sicurezza appaltatrici delle grandi aziende statunitensi sarebbero spesso controllate direttamente o indirettamente dai talebani e dalla guerriglia.

Per tutte queste ragioni, una critica trasversale – o *bipartisan* – che è circolata nel dibattito dell'ultimo anno negli Stati Uniti è rivolta alla pratica di affrontare e decidere (con la nuova strategia annunciata dal Presidente Obama il 27 marzo 2009, poco dopo il suo insediamento) questioni come il dispiegamento di maggiori forze militari in Afghanistan, senza approfondire al contempo l'aspetto fondamentale del rapporto delle forze in campo coi *contractors*, che risulta sempre più determinante per il buon esito delle operazioni. L'assenza di un sistema efficace di controllo, monitoraggio e valutazione dell'operato dei *contractors* nell'implementazione delle attività previste nei programmi è una delle falle più gravi in un sistema che – sommando Afghanistan e Iraq – ha mobilitato tra l'inizio del 2002 e la fine del 2010 ben 177 miliardi di dollari (154 gestiti dal Dipartimento della Difesa, 11 dal Dipartimento di Stato e 7 da USAID), occupando nel 2010 oltre 200.000 *contractors*.

Ma i problemi aperti al momento e su cui si incentra il dibattito al Congresso e negli Stati Uniti in generale, coinvolgendo mass media e opinione pubblica, forze politiche, ambienti diplomatici e militari, sono molto più numerosi. Ne è una prova il fatto che il 4 marzo 2011, il Generale David Petraeus ha scritto al Senatore Lindsey O. Graham sui rischi derivanti da un ulteriore taglio al bilancio del Dipartimento di Stato, perché "metterebbe a repentaglio i piani di trasferimento di poteri al governo afgano e l'obiettivo a lungo termine di un paese stabile e pacificato"¹⁴¹. Le responsabilità degli Stati Uniti nella fase transitoria, in materia di sviluppo economico e di rafforzamento della capacità di *governance* a livello nazionale e sub-nazionale (sostegno ai ministeri, allo stato di diritto e ai progetti infrastrutturali) – continua il Generale Petraeus – sono enormi e richiedono un impegno finanziario adeguato per essere portate a termine. Le previsioni per il 2012, invece, indicano 3,2 miliardi di dollari per aiuti allo sviluppo dell'Afghanistan, il che significherebbe una riduzione del 22% rispetto al 2010, fenomeno interpretabile come un pericoloso disimpegno anche sul versante civile.

¹⁴⁰ US Senate Committee on Armed Services (2010), *Inquiry into the role and oversight of private security contractors in Afghanistan*, 28 settembre.

¹⁴¹ David Petraeus (2011), *Letter to The Honorable Lindsey O. Graham*, Kabul, 4 marzo.

L'obiettivo strategico di fondo della missione (militare e civile) statunitense è, giova ripeterlo, quello di sconfiggere Al Qaeda e impedire ai talebani di rovesciare il governo di Kabul. Si tratta di una strategia definita, per l'appunto, di *counterinsurgency* (*counterinsurgency strategy*, COIN) che mira a garantire la sicurezza in aree cruciali attraverso le operazioni militari e a costruire e trasferire ambiti di competenze e poteri alle controparti locali, attraverso gli interventi civili. In questo contesto, le priorità strategiche militari hanno costantemente delimitato lo spazio d'azione per le iniziative civili. Le risorse sono progressivamente andate da Kabul sempre più a livello regionale, provinciale e distrettuale nelle 34 province e, in particolare, in quelle del Sud e dell'Est dove si è concentrato il rafforzamento del contingente militare: circa il 77% delle risorse di USAID nel 2009-2010 (pari a 1,65 miliardi di dollari) sono state spese nelle province del Sud e dell'Est; nel 2011 - secondo prime proiezioni di USAID - la percentuale dovrebbe salire all'81% (pari a 872 milioni di dollari). Se si guarda, nel dettaglio, dove sono andate le risorse spese nel Sud e nell'Est dell'Afghanistan, si scopre che anzitutto sono state utilizzate per programmi a breve termine di stabilizzazione e non per progetti di sviluppo a lungo termine.

Tornano alla memoria le raccomandazioni già contenute nel rapporto presentato nell'agosto 2009 dal Generale Stanley McChrystal, Comandante delle forze NATO e statunitensi in Afghanistan, al Segretario alla Difesa Gates (intitolato "Commander's Initial Assessment", disponibile sul sito del Washington Post¹⁴² e citato nel documento "Afghanistan: La Strategia USA" di Argoriente¹⁴³), in cui si chiedeva un cambio di rotta dinanzi ad una crescente e reattiva capacità d'azione dei talebani e a una disaffezione popolare nei confronti del governo e della comunità internazionale, incapaci di garantire sviluppo economico, sicurezza, giustizia e, al contempo, associati a corruzione e abusi di potere.

Tutto ciò rende necessario un'attenta analisi della situazione attuale e una riflessione sul da farsi.

L'8 giugno 2011 la maggioranza (Democratica) della Commissione esteri del Senato statunitense, presieduta da John F. Kerry, vicino all'amministrazione Obama, ha presentato un nuovo rapporto, frutto di due anni di indagini e missioni, dedicato alla missione civile in Afghanistan¹⁴⁴. Il rapporto, che in apertura si definisce la più completa indagine investigativa del Congresso sugli aiuti (non militari) degli Stati Uniti all'Afghanistan, non lesina osservazioni critiche e dubbi circa i risultati ottenuti e, soprattutto, sulle conseguenze negative, in termini di depressione, che un'economia tanto dipendente dalle spese militari e dagli aiuti internazionali potrà subire nel 2014, al ritiro delle forze armate statunitensi.

Analizzando con maggiore dettaglio le informazioni contenute nel rapporto - che ha tra l'altro il pregio di presentare dati molto aggiornati, con stime relative al 2011, a fronte invece del ritardo con cui le altre fonti internazionali rendono disponibili i dati aggiornati (come visto, i dati completi più aggiornati disponibili a giugno 2011 sono relativi a fine 2009) - si possono schematicamente individuare alcuni punti di particolare interesse:

- Gli Stati Uniti hanno dedicato molte risorse alla componente civile in Afghanistan, e soprattutto hanno continuato a farlo in modo crescente negli anni, arrivando nel 2010 ad aumentare di quasi il 50% le erogazioni a valere sul capitolo 150 (aiuti all'Afghanistan che escludono il capitolo 050 di supporto al Fondo per le forze di sicurezza afgane, al CERP e la lotta al narcotraffico) rispetto al 2009, anno in cui già si era raggiunto il massimo storico. Nel 2010 sono stati infatti superati i 4,17 miliardi di dollari di fondi a valere su quel capitolo, portando il totale cumulato per il periodo 2002-2010 a circa 18,8 miliardi di dollari.
- L'impegno finanziario non è diminuito nell'ultimo periodo: il Dipartimento di Stato e USAID stanno spendendo in Afghanistan circa 320 milioni di dollari al mese.

¹⁴² Stanley A. McChrystal (2009), *Commander's Initial Assessment*, NATO International Security Force - US Security Force, Kabul, 30 agosto.

¹⁴³ Argoriente (2010), *Afghanistan: La Strategia USA*, febbraio.

¹⁴⁴ US Senate Committee on Foreign Relations (2011), *Evaluating U.S. Foreign Assistance to Afghanistan*, Washington, D.C., 8 giugno.

- I costi umani della missione civile in Afghanistan sono stati ingenti: 370 persone che lavoravano con USAID o agenzie partner hanno perso la vita nel paese nel corso degli ultimi sette anni.
- La strategia americana volta a utilizzare gli aiuti come strumento per “conquistare cuore e menti degli afgani” ha comportato la forte concentrazione degli aiuti sul piano territoriale, al punto che l’80% degli aiuti tramite USAID sono andati nel Sud e nell’Est del paese.
- Questa concentrazione territoriale si è associata ad un uso prevalente delle risorse per programmi di stabilizzazione di breve periodo, piuttosto che per interventi di sviluppo di lungo periodo, senza che ci sia alcun riscontro dell’efficacia di quei programmi nel promuovere la stabilità del paese e in presenza, piuttosto, di numerose voci critiche circa l’efficacia degli aiuti per la stabilizzazione.
- Il ricorso frequente a *contractors* privati internazionali (di cui si è detto) pone il problema dell’indebolimento conseguente del ruolo centrale dello Stato afgano, della sua capacità di controllare e gestire il bilancio, dell’incentivo alla corruzione. Per queste ragioni, è necessario dar corso all’impegno assunto dal governo degli Stati Uniti di concentrare più aiuti nel sostegno diretto allo Stato e al bilancio, ma al contempo favorire un rafforzamento della capacità e *accountability* del governo di Kabul (a cui gli Stati Uniti stanno attualmente dedicando 1,25 miliardi di dollari).
- Il consistente afflusso di aiuti internazionali (militari e civili) ha determinato una distorsione nel mercato del lavoro afgano, creando un segmento di mercato – quello, appunto, di afgani impiegati nel mercato della cooperazione militare e civile internazionale – con livelli retributivi molto più alti, che attraggono il personale più qualificato, riducendo la capacità di attrazione di talenti locali da parte delle amministrazioni pubbliche nazionali e creando una cultura di dipendenza dagli aiuti. A titolo di esempio, insegnanti, staff medico e amministrativi della pubblica amministrazione percepiscono oggi stipendi che si aggirano tra i 50 e i 100 dollari mensili, mentre autisti e traduttori inseriti in progetti di aiuti internazionali ricevono circa 1.000 dollari al mese.

Tab. 6– Aiuti statunitensi totali all’Afghanistan, 2002-2010

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2002-10
Fondo di sostegno economico ^a	117,5	239,3	894,8	1280,3	473,4	1210,7	1.399,5	2048	3346	11.009,5
Aiuti allo sviluppo	18,3	42,5	153,1	169,6	187	166,8	149,4	0,4	0	887,1
Aiuto globale a salute e sopravvivenza infantile ^b	7,5	49,7	33,4	38	41,5	100,8	63,1	58,2	94,3	486,5
Rifugiati (MIRA e ERMA) ^c	160,5	61,5	63,3	47,1	36	53,8	44,3	86,8	50	603,3
Aiuti alimentari ^d	206	74,5	99	96,7	108,3	69,5	219,7	77,5	27,4	978,6
Aiuti internazionali in caso di disastri	197,1	86,7	11,2	4,3	0	0	17	27,3	2,8	346,4
Lotta al narcotraffico ^e	60	0	220	709,3	232,7	251,7	307,6	484	589	2.854,3
Non proliferazione, Anti-terrorismo e smianamento	44	34,7	66,9	38,2	18,2	36,6	26,6	48,6	57,8	371,6
Istruzione e formazione militare	0,2	0,3	0,6	0,8	0,8	1,1	1,6	1,4	1,5	8,3
Finanziamenti militari	57	191	413,7	396,8	0	0	0	0	0	1.058,5
Altro	39,8	24,6	41,3	17,8	0,3	1,2	36	16,3	3,4	180,7
Totale Funzione di Bilancio 150	907,9	804,8	1.997,3	2.798,9	1.098,2	1.892,2	2.264,8	2.848,5	4.172,2	18.784,8
DOD ^f - Afghan Security Forces Fund (ASFF)	0	0	0	995	1.908,1	7.406,4	2.750	5.606,9	9.162,8	27.829,2
DOD ^f - CERP	0	0	40	136	215	209	488,3	550,7	1000	2.639
DOD ^f - Antinarcoctici	0	0	71,8	224,5	108,1	291	189,6	230,1	310,2	1.425,3
DOD ^f - Altro	7,5	165	285	540	0	0	0	0	0	997,5
Totale Funzione di Bilancio 050	7,5	165	396,8	1.895,5	2.231,2	7.906,4	3.427,9	6.387,7	10.473	3.2891
DEA ^g - Antinarcoctici	0,6	2,9	3,7	16,8	23,7	20,4	40,6	18,8	0	127,5
Totale aiuti statunitensi	916	972,7	2.397,8	4.711,2	3.353,1	9.819	5.733,3	9.255	14.645,2	51.803,3

^a Fondo di sostegno economico: Economic Support Fund (ESF)

^b Global Health/Child Survival (GHCS)

^c Migration and Refugee Assistance (MIRA) e US Emergency Refugees and Migration Assistance Fund (EMIRA)

^d Aiuti alimentari: include P.L. 480, Titolo 2; Food for Education: Food for Progress: 416b Food Aid; Emerson Trust: USAID CCC

^e Lotta al narcotraffico: International Narcotics & Law enforcement

^f Dipartimento della Difesa: Department of Defense (DOD)

^g Amministrazione per il contrasto della droga: Drug Enforcement Administration (DEA)

Fonte: US Senate Committee on Foreign Relations (2011).

4. IL QUADRO ATTUALE E GLI SCENARI PER IL FUTURO

I dati consolidati relativi al 2010 e 2011 di tutte le attività e interventi indicati non sono al momento disponibili in modo esaustivo. Quello che però può dirsi, a metà del 2011, circa lo stato attuale della situazione e gli scenari prevedibili per l'immediato futuro può essere ricavato da una fonte recente: l'edizione 2011 dell'inchiesta condotta dall'OCSE presso le agenzie di cooperazione allo sviluppo dei paesi membri e 23 organizzazioni multilaterali (comprese istituzioni finanziarie internazionali, agenzie ONU e fondi globali) circa le previsioni di spesa futura¹⁴⁵ e che, evidentemente, si riferisce a quella quota – consistente – di aiuti per operazioni civili che è possibile programmare in anticipo (il cosiddetto *Country programmable aid*, CPA), escludendo quindi aiuti umanitari, appoggio ai rifugiati e riduzione del debito estero.

Anzitutto, a livello globale – cioè non guardando esclusivamente alle risorse per l'Afghanistan – lo scenario che emerge è di una progressiva riduzione del tasso di crescita del flusso di aiuti internazionali che, a differenza di quanto avviene in Italia (dove si è assistito in questi ultimi anni ad un calo delle risorse), sono sinora continuati ad aumentare anno dopo anno, raggiungendo nel 2010 il volume di 128,7 miliardi di dollari.

Inoltre, a fronte di un leggero aumento complessivo delle risorse stanziare, la maggioranza dei paesi che hanno sin qui ricevuto la quota principale degli aiuti internazionali è destinata a veder diminuite le risorse. Ciò vale per molti paesi africani e più in generale per 98 paesi (su 152 beneficiari complessivi), ma vale in modo particolare per il principale beneficiario di aiuti al mondo, l'Afghanistan. Nel 2013 si prevede che sarà il paese che registrerà il più significativo calo di risorse.

Nel caso dell'Afghanistan, il programmato ritiro delle truppe militari statunitensi e della NATO sembra sia un fattore decisivo che implica una riduzione anche degli aiuti civili, a dispetto dell'evoluzione critica della situazione sociale ed economica del paese e degli impegni assunti.

4.1. L'economia afgana e gli aiuti internazionali

È sufficiente ricordare, infatti, che la forte dipendenza dell'economia afgana dalla cooperazione internazionale è dimostrata non solo dal volume di risorse finanziarie che arrivano con le operazioni militari e anche civili, a fronte di una scarsissima capacità di raccolta di entrate fiscali nel paese, ma anche dal fatto che la crescita considerevole dell'economia afgana che le principali banche dati (FMI, Banca Mondiale, EIU) riportano negli ultimi anni è principalmente dovuta proprio ai miliardi di dollari di aiuti militari e civili che si spendono nel paese. Il PIL del paese era di soli 4,1 miliardi di dollari nel 2002 (176 dollari pro capite) e dovrebbe raggiungere i 18,7 miliardi nel 2011 (623 dollari pro capite), a fronte di flussi di investimenti diretti esteri che continuano ad essere insignificanti (185 milioni di dollari nel 2009).

L'economia informale basata su oppio e cannabis (raccolta, trasformazione e commercio internazionale) continua ad essere l'ossatura economica del paese: l'Afghanistan è tornato ad essere il principale produttore ed esportatore di oppio al mondo, nonostante le operazioni internazionali (di cui si è dato conto nell'approfondimento 2010 del CeSPI), perché numerosi anni di guerre hanno prodotto il collasso dell'economia formale e delle strutture statuali. Si stima che il giro d'affari dell'economia dell'oppio nel paese frutti circa 3 miliardi di dollari, ovviamente fortemente concentrati nelle mani delle reti di organizzazioni che gestiscono produzione e traffico.

Qualcosa di più, ma anche in questo caso le stime sono scarse e i dati non sistematici, è quanto si pensa possa annualmente arrivare alle famiglie afgane dalle rimesse inviate dagli

¹⁴⁵ OECD (2011), *Future Aid Flows. Aid Architecture and Finance*, Parigi, maggio.

emigrati residenti all'estero. In questo caso, i contraccolpi della crisi economica mondiale possono essere gravissimi.

Le entrate fiscali, come si diceva, sono ancora molto modeste, nonostante i progressi rispetto al 2001, quando erano pari a 100 milioni di dollari (nel 2010 sono arrivate a 1,6 miliardi di dollari).

La cancellazione del 100% del debito estero annunciata nel 2010 dai creditori governativi riuniti nel Club di Parigi, per 1,6 miliardi di dollari, è una decisione che certamente farà bene ai conti del paese. Ma resta il fatto che il bilancio pubblico afgano per il periodo 2010-2011, secondo i dati presentati dal Ministero dell'Economia del paese, è finanziato dalle entrate interne dello Stato soltanto per il 33,9% (1,5 miliardi di dollari), mentre il 66,1% continua a dipendere dagli aiuti internazionali (2,9 miliardi di dollari).

In queste condizioni, gli effetti di un calo generalizzato degli aiuti internazionali - a cominciare, ovviamente, da quelli americani, i più consistenti - sulla stabilità interna sono da valutare, anche tenendo conto del fatto che, ad esempio, il maggiore impegno nel campo della sicurezza sollecitato dalla comunità internazionale, e che è consistito nell'aumento dell'organico, ha visto lievitare i costi operativi del 20% in un anno nel 2010-2011, potendo fare affidamento sulla copertura di gran parte dei costi grazie agli attuali finanziatori internazionali.

Esperienze precedenti, come nel caso di Iraq e Kosovo, dimostrano come, a seguito del ritiro militare, ci sia una tendenza a un calo degli aiuti pubblici e di quelli umanitari. La situazione attuale dell'Afghanistan evidenzia il bisogno di un impegno di lungo periodo a sostegno dello sviluppo, ma è proprio quello che sembra sia destinato a mancare, sollevando seri dubbi sull'esito dell'intera missione internazionale e sulla stabilità del paese.

Le forze armate e la polizia afgana dovrebbero cominciare a sostituirsi alle forze internazionali da subito, secondo quanto previsto nel piano di ritiro che dovrebbe essere portato a compimento entro il 2014. Si prevede che gran parte degli oltre 140.000 militari statunitensi e NATO impegnati a contrastare i talebani sul terreno lascino il paese entro i prossimi tre anni.

A partire dal 2002, il Congresso statunitense ha destinato circa 35 miliardi di dollari a sostegno dell'ANSF e il bilancio per il 2012 prevede che siano destinati a quello scopo altri 13 miliardi di dollari. Quasi metà di questo impegno di spesa, oltre 5 miliardi di dollari, dovrà andare a equipaggiamento, divise e stipendi del personale ANSF. È difficile prevedere al momento come il governo afgano possa farsi carico di sostenere queste spese in futuro. Se l'intero PIL dell'Afghanistan nel 2011, in base a prime stime previsionali, dovrebbe attestarsi sui 16 miliardi di dollari e se le entrate fiscali non dovrebbero superare i 2 miliardi di dollari, le somme da tirare sono purtroppo semplici: il Fondo Monetario Internazionale ritiene che il governo afgano non sarà in grado di sostenere i costi dell'ANSF prima del 2023 (!).

Al contempo, in relazione al previsto piano di ritiro, si stima che già per il periodo tra il 2014 e il 2017 il costo di mantenimento dell'ANSF - che attualmente ha una struttura di 305.000 unità, destinate a diventare presto 352.000 - si aggirerà sui 30 miliardi di dollari.

Gli Stati Uniti si sono già impegnati, dal 2005, a destinare 11,4 miliardi di dollari per costruire basi, stazioni di polizia, postazioni di frontiera e altre *facilities* per l'ANSF. Il genio militare statunitense dovrebbe amministrare due contratti di servizi di resa operativa e manutenzione di 663 diverse *facilities* a favore dell'ANSF per un valore di 900 milioni di dollari in cinque anni. Il direttore dell'Ufficio speciale di revisione dei conti per la ricostruzione dell'Afghanistan (*Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, SIGAR*), in occasione della sua audizione al Congresso nel gennaio 2011, ha detto che la totalità degli 11,4 miliardi di dollari e dei 900 milioni di dollari è a serio rischio, e ha anche stimato sprechi per un valore compreso tra i 3 e i 5 miliardi di dollari nei contratti con privati per la costruzione di opere infrastrutturali.

Ma le prospettive di un ridimensionamento degli aiuti allo sviluppo all'Afghanistan, come si diceva, sono generalizzate, in base ai risultati dell'inchiesta OCSE intitolata *Future Aid Flows*. Secondo l'agenzia di aiuti canadese (Canadian International Development Agency, CIDA), gli aiuti allo sviluppo del Canada dovrebbero diminuire addirittura del 50% immediatamente dopo il previsto ritiro delle forze presenti in Afghanistan, programmato nel mese di luglio 2011.

Esiste poi, oltre al problema della riduzione degli stanziamenti, anche un problema serio di ritardo nell'erogazione dovuto, come nel caso del Regno Unito, non a problemi di capacità operativa, ma alla diffusa corruzione: un trasferimento previsto di 137,6 milioni di sterline è stato, ad esempio, ritardato dal governo inglese per il coinvolgimento di funzionari pubblici di alto grado (e loro familiari) - ivi compreso il fratello del Presidente Hamid Karzai - nello scandalo di corruzione, speculazioni e operazioni immobiliari fallimentari che ha investito nel 2010 la Kabul Bank, la banca che tra l'altro eroga, con fondi statunitensi girati al governo afgano, gli stipendi a 250.000 funzionari pubblici, in primis militari e poliziotti. Lo scandalo riguarda un buco di circa 900 milioni di dollari, e ha comportato nel marzo del 2011 l'arresto del cittadino statunitense, ex governatore della Banca centrale afgana e presidente in carica dell'Agenzia di sostegno agli investimenti dell'Afghanistan (AISA) Noorullah Dilwari, con l'accusa di corruzione e malversazione di fondi e, nel giugno del 2011, la fuga dall'Afghanistan del governatore della Banca centrale, Abdul Qadir Fitrat, rifugiatosi negli Stati Uniti.

Proprio in ragione del problema della corruzione, il Congresso statunitense aveva votato, nel luglio del 2010, la riduzione dello stanziamento degli aiuti al governo afgano, per circa 4 miliardi di dollari, in qualche modo recependo la situazione come una sconfitta piuttosto che come un incentivo a fare di più e meglio. Molti aiuti - e si torna al tema iniziale - senza sviluppo e con un livello di corruzione molto alto creano dipendenza, possono distorto i mercati, esacerbare le tensioni e risultare tutt'altro che efficaci. Non è possibile dire con certezza cosa sarebbe successo se gli aiuti (e la presenza militare) in Afghanistan fossero stati molto inferiori. Le cose sarebbero potute andare anche molto peggio; in tal caso i pur scarsi risultati concreti conseguiti in termini di sicurezza e sviluppo andrebbero salutati come prova di una certa efficacia degli interventi. Forse, però, altri tipi di approccio e intervento - ma, ancora una volta, manca la prova controfattuale - si sarebbero rivelati più efficaci. Purtroppo, la mancanza di un rigoroso sistema di analisi e valutazione d'impatto degli interventi impedisce di avere evidenze sufficientemente precise e lascia il campo a opinabili - seppur legittimi - punti di vista. L'impressione è, però, certamente che si è speso molto e non bene e che utilizzare oggi l'alibi della corruzione, che impedirebbe di spendere al meglio eventuali aiuti, per decidere di ridurre gli stanziamenti attuali e futuri degli aiuti appare molto strumentale e stride con quanto si è sin qui detto e voluto fare.

4.2. La mappa della povertà delle province afgane

Un'utile indicazione su come stiano andando le cose e su quali siano eventuali aree prioritarie di intervento potrebbe venire dall'analisi approfondita di cosa sta succedendo, in termini di sicurezza e sviluppo, nelle diverse province afgane, correlandolo al tipo di impegni finanziari e di approcci adottati per le missioni militari e civili. È forse ovvio, ma giova ripeterlo: lo sviluppo e la sicurezza sono dimensioni intessute e imbevute della specificità dei differenti contesti locali, che sono determinanti nello spiegare risultati attesi o inaspettati. Lo stesso tipo di intervento in due contesti parzialmente differenti può produrre risultati ben diversi.

Si tratta, allora, di capire meglio le radici profonde dell'insicurezza e dello sottosviluppo, che possono differire in ogni provincia e distretto afgano. Un recente studio curato da Stuart Gordon della Tufts University¹⁴⁶ ha esaminato il programma di stabilizzazione

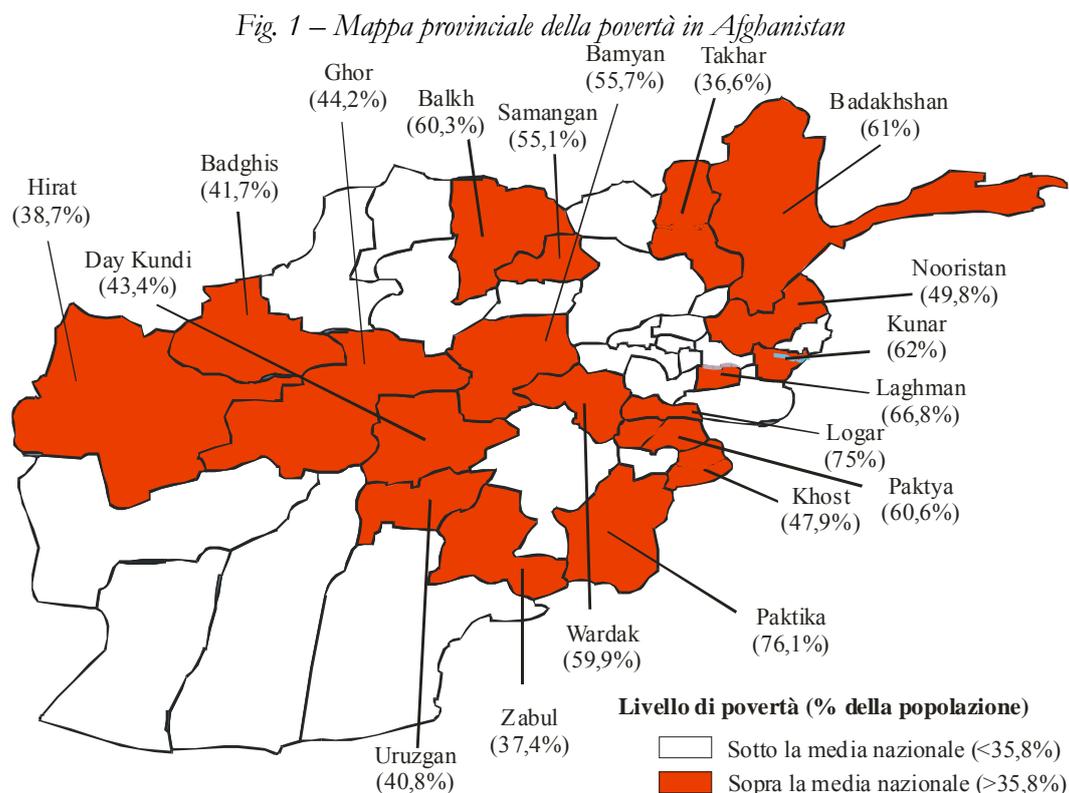
¹⁴⁶ Stuart Gordon (2011), *Winning Hearts and Minds: Examining the Relationship Between Aid and Security in Afghanistan's Helmand Province*, Feinstein International Center, Tufts University, Aprile.

realizzato dagli inglesi nella provincia di Helmand tra il 2006 e il 2008. In base a tale studio, gli inglesi erano partiti dall'idea che la povertà e una presenza limitata del governo alimentassero percezioni negative tra la popolazione sulle autorità governative e i progetti internazionali di sviluppo. Attraverso la ricerca sul campo, Gordon suggerisce invece che la popolazione locale è molto preoccupata per la mancanza di sicurezza e la scarsa capacità di *governance*, e che sono state proprio la crescente insicurezza - al di là delle principali cittadine di Lashkar Gah e Gereshk - e le intimidazioni dei talebani a trattenere e scoraggiare la popolazione locale dal collaborare con il governo e le forze straniere. Una scarsa capacità di *governance*, in altri termini, ha aggravato questa tendenza, permettendo ai talebani di fare leva proprio sui motivi di insoddisfazione dei gruppi politicamente più marginalizzati.

La disponibilità di informazioni statistiche aggiornate sullo sviluppo e la sicurezza a livello geografico disaggregato in Afghanistan è, però, purtroppo limitata. La fonte migliore è al momento rappresentata dalla raccolta dati presentata nel giugno 2011 dal Ministero dell'Economia afgano insieme alla Banca Mondiale¹⁴⁷ con il sostegno della cooperazione australiana, e che si basa sulle analisi a livello provinciale, nel quadro del National Risk and Vulnerability Assessment (NRVA) del 2007-2008. Si tratta di una collezione statistica complementare a quella pubblicata un anno prima, nel luglio 2010¹⁴⁸, che aveva un profilo più aggregato sulla povertà a livello nazionale.

Il dato generale più importante che emerge dalle statistiche provinciali è la conferma che i risultati in materia di sviluppo variano significativamente da provincia a provincia.

La diffusione della povertà, ad esempio, calcolata come percentuale di popolazione povera sul totale, varia dall'8,9% (provincia di Helmand) al 76% (Paktika): si tratta di una variabilità molto ampia attorno al valore medio nazionale pari al 35,8%.



Fonte: Elaborazione su dati Government of Afghanistan/Ministry of Economy, The World Bank (2011)

¹⁴⁷ Government of Afghanistan/Ministry of Economy, The World Bank (2011), *Afghanistan. Provincial Briefs*, Kabul, giugno.

¹⁴⁸ Government of Afghanistan/Ministry of Economy, The World Bank (2010), *Afghanistan. Poverty Status report*, Kabul, luglio.

Allo stesso modo, il tasso di scolarità più alto tra i bambini di età compresa tra i 6 e i 12 anni si registra nella provincia di Daykundi (67,9%), mentre all'opposto nella provincia di Uruzgan soltanto il 2% dei bambini in età scolare è iscritto a scuola, una percentuale bassissima anche rispetto al già basso valore medio in Afghanistan, pari al 46,3%.

Il dato relativo alla percentuale di bambine di età compresa tra i 6 e i 12 anni iscritte a scuola rispetto al dato dei bambini evidenzia la gravità della situazione in una provincia come Zabul (dove ci sono soltanto 9 bambine per ogni 100 bambini iscritti a scuola), in quella di Paktika (dove la proporzione è di 22 bambine per 100 bambini a scuola), Khost (24 bambine per 100 bambini a scuola), Logar (27 bambine per 100 bambini a scuola), Paktyka (29 bambine per 100 bambini a scuola). Tutte situazioni particolarmente drammatiche in termini di costruzione di un percorso di emancipazione femminile, con valori al di sotto della soglia bassissima del 30% e comunque inferiori al valore medio - sempre molto basso se confrontato internazionalmente - del 69%.

A dispetto di quanto si potrebbe forse pensare, calcolando il livello di correlazione lineare tra le variabili che misurano il disagio socio-economico nelle diverse province afgane si ha un risultato positivo, ma non particolarmente alto. Ciò significa che le province che hanno risultati peggiori sul fronte della diffusione percentuale della povertà non sono necessariamente le peggiori anche nelle altre dimensioni socio-economiche. Manca, cioè, un automatismo che determinerebbe un effetto di trascinamento e che permetterebbe di concentrare gli sforzi su un'unica dimensione di sviluppo (ad esempio, la povertà di reddito), nella convinzione che migliorando quell'aspetto ne trarrebbero poi giovamento anche le altre dimensioni dello sviluppo.

Per illustrare visivamente questo fenomeno, abbiamo costruito la classifica delle province afgane (da quella con il peggiore risultato a scendere fino a quella col migliore risultato) rispetto a sette variabili socio-economiche. La posizione delle province varia a seconda della variabile considerata.

Tab. 7 – Posizione delle diverse province per gravità della situazione rispetto a 7 variabili socio-economiche

	Livello di povertà (%)	Deficit calorico (%)	Tasso di sotto-occupazione (%)	Analfabetismo (%)	Accesso (%) ad acqua potabile	Tasso (%) di vaccinazione	Scolarità (%) femmine/maschi
+ grave	Paktika	Laghman	Ghazni	Kandahar	Helmand	Urozgan	Zabul
	Logar	Badakhshan	Helmand	Badghis	Wardak	Zabul	Paktyka
	Laghman	Paktyka	Laghman	Sar☐I☐Pul	Ghor	Helmand	Khost
	Kunarha	Khost	Badghis	Urozgan	Nooristan	Nooristan	Logar
	Badakhshan	Balkh	Wardak	Paktyka	Sar☐I☐Pul	Kapisa	Paktika
	Paktyka	Ghazni	Logar	Helmand	Panjsher	Badghis	Parwan
	Balkh	Logar	Takhar	Nooristan	Nimroz	Kandahar	Wardak
	Wardak	Wardak	Kunduz	Farah	Daykundi	Panjsher	Urozgan
	Bamyan	Badghis	Farah	Khost	Logar	Ghor	Kandahar
	Samangan	Kunarha	Samangan	Jawzjan	Bamyan	Laghman	Farah
	Nooristan	Nimroz	Paktika	Nimroz	Kapisa	Daykundi	Ghazni
	Khost	Kapisa	Zabul	Takhar	Samangan	Paktika	Panjsher
	Ghor	Samangan	Badakhshan	Daykundi	Farah	Takhar	Kapisa
	Daykundi	Kandahar	Nooristan	Faryab	Kunduz	Bamyan	Helmand
	Badghis	Paktika	Nangarhar	Zabul	Paktyka	Faryab	Nimroz
	Urozgan	Bamyan	Nimroz	Kunduz	Badghis	Balkh	Kunarha
	Herat	Panjsher	Kapisa	Kunarha	Urozgan	Ghazni	Laghman
	Zabul	Nooristan	Herat	Bamyan	Ghazni	Nimroz	Sar☐I☐Pul
	Takhar	Takhar	Faryab	Nangarhar	Parwan	Kunduz	Nangarhar

	Nangarhar	Farah	Panjsher	Samangan	Badakhshan	Samangan	Jawzjan
	Kunduz	Herat	Daykundi	Baghlan	Nangarhar	Baghlan	Samangan
	Faryab	Faryab	Paktya	Herat	Faryab	Badakhshan	Badghis
	Sar☐☐☐Pul	Kunduz	Kunarha	Ghor	Baghlan	Herat	Ghor
	Nimroz	Urozgan	Bamyan	Laghman	Takhar	Farah	Kunduz
	Kabul	Ghor	Baghlan	Badakhshan	Balkh	Parwan	Kabul
	Kandahar	Helmand	Khost	Balkh	Herat	Paktya	Baghlan
	Panjsher	Daykundi	Parwan	Parwan	Zabul	Kunarha	Takhar
	Kapisa	Kabul	Balkh	Paktika	Kandahar	Nangarhar	Faryab
	Ghazni	Zabul	Urozgan	Panjsher	Laghman	Jawzjan	Daykundi
	Parwan	Parwan	Kandahar	Logar	Khost	Khost	Bamyan
	Baghlan	Nangarhar	Kabul	Kapisa	Paktika	Kabul	Balkh
	Jawzjan	Baghlan	Ghor	Ghazni	Jawzjan	Sar☐☐☐Pul	Nooristan
	Farah	Sar☐☐☐Pul	Sar☐☐☐Pul	Wardak	Kunarha	Wardak	Herat
-grave	Helmand	Jawzjan	Jawzjan	Kabul	Kabul	Logar	Badakhshan

Fonte: Elaborazione su dati Government of Afghanistan/Ministry of Economy, The World Bank (2011)

La posizione delle quattro province che hanno la peggiore situazione in Afghanistan in termini di diffusione percentuale della povertà sul totale della popolazione (prima colonna) può essere facilmente rintracciata - perché evidenziata con colori diversi - con riferimento alle altre variabili nelle altre colonne. Si tratta di variabili che riguardano la salute (tasso di vaccinazione) e l'alimentazione (apporto calorico), l'istruzione (analfabetismo tra gli adulti), la questione di genere (la proporzione di bambine iscritte a scuola rispetto ai bambini della stessa età) e il mondo del lavoro (diffusione della sotto-occupazione e del precariato).

La questione di genere e di emancipazione delle donne, seppure con differenti sfumature tra le province, è dovunque di assoluta gravità in Afghanistan e, da questo punto di vista, la massiccia presenza militare internazionale e il primato della questione della sicurezza e della stabilità politica non aiuta. Una recente inchiesta¹⁴⁹ della Fondazione inglese Thomson Reuters fondata su interviste ad oltre 200 esperti nel mondo ha stilato la classifica dei paesi in cui più drammatica è la situazione delle donne. L'Afghanistan è il paese peggiore al mondo - seguito da Repubblica Democratica del Congo, Pakistan, India e Somalia - in termini di salute, discriminazione sessuale, mancanza di accesso alle risorse economiche. Su 10 ragazze afgane, in media 1 bambina muore nei primi anni di vita, 9 restano analfabete e 8 subiscono matrimoni combinati. Si tratta di problemi fondamentali che pregiudicherebbero le prospettive di sviluppo sostenibile di qualsiasi paese e che dovrebbero orientare l'impostazione strategica delle politiche internazionali di aiuti all'Afghanistan; ma evidentemente, laddove la priorità continua ad essere la stabilità e la sicurezza, si tratta di prospettive e di approcci (la trasversalità della questione di genere) che passano in secondo piano.

La povertà economica appare correlata positivamente in modo più diretto con la capacità di nutrirsi adeguatamente (variabile relativa al deficit di calorie) e con la posizione sul mercato del lavoro (più è diffusa la sotto-occupazione, maggiore è la diffusione di povertà economica) e un po' meno con la posizione relativa delle bambine rispetto a quella dei bambini in termini di iscrizione scolastica.

Vaccinazione e, soprattutto, analfabetismo tra gli adulti¹⁵⁰ e accesso ad acqua potabile sono, invece, meno collegati automaticamente alla situazione in termini di povertà economica.

¹⁴⁹ TrustLaw (2011), *World's five most dangerous countries for women 2011. Poll results*, London, giugno.

¹⁵⁰ Evidentemente si può fare affidamento unicamente sui pochi dati disponibili relativi a un numero molto ridotto di variabili socio-economiche. Oltre a una doverosa cautela circa l'affidabilità

Anche altre variabili, a cominciare dall'accesso a servizi come l'elettricità, mostrano una variabilità estrema tra le province. L'85% dei nuclei familiari nella provincia di Kabul ha accesso all'elettricità, rispetto al 4% della popolazione che vive nella provincia di Urozgan o in quella di Badghis (due province con un livello di povertà maggiore rispetto alla media nazionale) o rispetto alla media nazionale che è del 41,1% della popolazione¹⁵¹.

Il riferimento alla provincia di Kabul, composta di 14 distretti compresa la capitale del paese, permette di evidenziarne il carattere eccezionale rispetto al dato nazionale di molte variabili socio-economiche, a cominciare da quelle dei servizi pubblici (acqua ed elettricità). Kabul, infatti, si distingue come la provincia con la migliore situazione e lo stesso può dirsi rispetto ad altre variabili. La situazione, pur molto grave, non è mai delle peggiori, come è possibile vedere nella tabella (la provincia di Kabul è evidenziata in grassetto nelle diverse colonne). La presenza del governo e delle sedi di rappresentanza dei numerosi paesi e delle agenzie internazionali presenti in Afghanistan assicura ingenti risorse nella capitale e un impegno per i servizi pubblici maggiore che altrove. Nel caso degli Stati Uniti, ad esempio, 920 cittadini che lavorano nelle operazioni civili risiedono a Kabul e solo 380 nel resto del paese.

Alcuni dati strutturali confermano questa impressione: nel caso di Kabul, l'occupazione è riconducibile al settore dei servizi per il 50,1% (rispetto alla media nazionale del 24,6%), alla pubblica amministrazione per il 16,4% (rispetto al 3,9% nazionale), alla manifattura per il 16,9% (rispetto al 12,5% nazionale) e soltanto il 16,5% degli impieghi è in agricoltura (rispetto alla media nazionale del 59,1%). Solo il 20% della popolazione residente (pari a 3,5 milioni di abitanti) della provincia vive in aree rurali e gran parte gravita attorno alla capitale.

Un groviglio complesso di problemi strutturali sul piano socio-economico, politico e ambientale pesa, dunque, sul futuro dell'Afghanistan e sugli esiti della missione internazionale. Né è facile cogliere segnali incoraggianti nell'immediato, malgrado l'entusiasmo e i festeggiamenti con cui negli Stati Uniti è stata accolta la notizia dell'uccisione di Osama Bin Laden in Pakistan, il 2 maggio 2011, che ha avuto più il sapore della vendetta per l'attentato alle Torri Gemelle di New York, costati dieci anni prima la morte di circa 3.000 persone e autorizzati dallo stesso Bin Laden, che quello di un decisivo passo in avanti nella lotta al terrorismo, nel rafforzamento della stabilità, della sicurezza e nella costruzione di una cultura dello stato di diritto e del rispetto della legalità nella regione.

Le principali raccomandazioni contenute nel recente rapporto della Commissione Affari Esteri del Senato statunitense per ottenere risultati più efficaci in Afghanistan puntano a ben altri obiettivi che a episodici successi. Tre, in particolare, sono le proposte:

dei dati, occorre considerare i limiti delle variabili considerate. Ad esempio, l'uso di un dato come quello dell'analfabetismo tra gli adulti (che hanno più di 16 anni d'età) implica un approccio che rappresenta la realtà in modo dicotomico: o si è analfabeti o si sa leggere e scrivere. La realtà è ben più sfumata di questa rappresentazione dicotomica e varrebbe la pena di avere informazioni più precise sul livello di conoscenze acquisite. Per la stessa ragione, ad esempio, il rapporto sullo Sviluppo Umano nel mondo, pubblicato nell'autunno del 2010 dall'UNDP, non utilizza più questa variabile e quella relativa alla percentuale di bambini che si iscrivono a scuola come indicatori del livello di istruzione, ma preferisce guardare all'aspettativa di vita scolastica, cioè al numero di anni medi attesi di percorso scolastico.

¹⁵¹ Un argomento utilizzato per sostenere che un programma di elettrificazione non può avere la priorità sulla sicurezza e sulla stabilità è quello addotto da Mark Moyar, già docente alla Marine Corps University e consulente delle forze armate statunitensi in Afghanistan, che ha scritto a proposito del rischio che parte dell'elettricità prodotta dalle centrali elettriche finisca nelle zone controllate dagli insorti, consentendo ai talebani di riscuotere le tariffe e di imporre metodi violenti per la riscossione dei pagamenti.

1. La definizione di una strategia pluriennale di aiuti civili internazionali in Afghanistan, che si basi su un forte raccordo e coordinamento con altri donatori (in primis, Banca Mondiale, Banca Asiatica di Sviluppo e Banca Islamica di Sviluppo) e con il settore privato, che mobiliti più risorse e le indirizzi su precisi obiettivi e risultati, avvalendosi di più rigorosi sistemi di monitoraggio e imponendo al contempo l'assunzione di precisi impegni al governo afgano.
2. La valutazione dell'efficacia dei programmi di stabilizzazione in zone di conflitto, senza continuare a dare per scontato che contribuiscano alla stabilità, così da poter avere elementi fattuali sulla cui base riorientare le priorità di intervento.
3. L'attribuzione della massima importanza al principio di sostenibilità: nessun progetto dovrebbe essere realizzato se gli afgani non sono in grado - tecnicamente e finanziariamente - di dare continuità nel tempo allo stesso, una volta che si sia esaurita la fase di coinvolgimento del partner internazionale. In questo senso, un'implicazione operativa che può trarsi è la preferenza per un numero limitato di programmi ad alto impatto che non richiedano complessi sistemi infrastrutturali e di *procurement*.

L'ultimo punto, in particolare, si collega alla situazione grave in termini di sviluppo socio-economico delle diverse province afgane. Non si tratta, infatti, di aumentare o diminuire le risorse finanziarie per gli aiuti, ma di accrescere significativamente la capacità delle istituzioni afgane di offrire i servizi pubblici necessari, quelle del settore pubblico e privato di creare opportunità di impiego (contro la dilagante sotto-occupazione) e quella della popolazione nel suo complesso di partecipare attivamente alla vita politica e alle scelte del paese.

Nel marzo del 2009 l'amministrazione Obama aveva espresso la necessità di una revisione completa della strategia di coinvolgimento civile in Afghanistan; gestione, risorse e focus prioritari sarebbero dovuti cambiare. Il Congresso statunitense ha approvato fondi per 2,8 miliardi di dollari nel 2009 e 4,2 miliardi nel 2010 per aumentare la presenza civile e migliorare le capacità istituzionali nel paese, oltre che a sostegno delle operazioni militari. Tuttavia, il focus della missione in Afghanistan è solo in senso lato centrato sul rafforzamento delle capacità delle istituzioni afgane e sulla promozione dello sviluppo economico per creare opportunità d'impiego e indebolire il sostegno popolare agli insorti. Il Segretario di Stato Clinton ha esplicitamente detto¹⁵² che l'obiettivo specifico è e resta il raggiungimento di progressi concreti nelle aree critiche, cosa che di fatto si traduce spesso in un mero allineamento agli obiettivi di sicurezza.

L'approccio e la logica statunitense ha finito col pesare anche sugli altri donatori. Come dice, ad esempio, a proposito della Germania Jochen Hippler, del *German Institute for Development and Peace* (INEF) dell'Università di Duisburg-Essen, la Germania "non ha mai avuto una strategia per l'Afghanistan... e la scelta di un coinvolgimento militare è dipesa unicamente dall'alleanza con gli Stati Uniti"¹⁵³.

Ovviamente, l'importanza della qualità degli interventi non significa che l'ammontare delle risorse messe a disposizione conti poco ai fini dell'efficacia della missione internazionale: il

¹⁵² H. Clinton (2010), *Afghanistan and Pakistan Regional Stabilization Plan*, Department of State, Office of the Special Representative for Afghanistan and Pakistan, febbraio.

¹⁵³ Christiane Rost (2010), "Counterproductive action", *Development and Cooperation*, N. 2010/01, gennaio.

fatto che gli Stati Uniti prevedano nei prossimi anni di aumentare il personale civile - così come previsto dalla “Afghanistan and Pakistan Regional Stabilization Strategy”, elaborata sotto la supervisione di Richard Holbrooke e presentata a inizio 2010 dal Segretario di Stato Hillary Clinton - a fronte del progressivo ritiro dei militari, ma contemporaneamente sembra prevedano di stanziare meno risorse per gli aiuti civili, è piuttosto preoccupante.

Una componente civile prioritaria, nel contesto del contrasto agli insorti talebani, è stato il programma agricolo. Gli Stati Uniti stanno spendendo molte risorse nelle province del Sud di Helmand e Kandahar, a forte presenza talebana. In effetti, guardando ai dati riportati nella tabella con le diverse variabili socio-economiche, Helmand, una provincia di fatto unicamente agricola, è addirittura all'ultimo posto in termini di diffusione della povertà, è cioè la provincia che registra il tasso di povertà più basso (8,9%) nel paese. Anche sul versante della sicurezza alimentare i dati sono molto migliori della media nazionale (apporto calorico e proteico, inadeguatezza della varietà dietetica). Tuttavia, un indicatore della scarsa sostenibilità di questi risultati è il dato occupazionale: al di là degli aiuti internazionali e dell'economia dell'oppio, non si è consolidata un'alternativa basata su impieghi formali e duraturi, capaci di assicurare sostenibilità al lavoro fatto (il dato sulla sotto-occupazione è il secondo peggiore nel paese - 82,4% -, meglio solo della provincia di Ghazni). A conferma di ciò, il rapporto del luglio 2010 della Corte dei Conti statunitense (Government Accountability Office, GAO)¹⁵⁴ ha riscontrato che i programmi agricoli di USAID non sono riusciti a stabilire e comunque a raggiungere gli obiettivi relativi ai vari indicatori di *performance*.

A distanza di dieci anni dall'inizio dell'intervento internazionale in Afghanistan, i dati di fondo sulla percezione diffusa tra la popolazione locale sono molto poco incoraggianti. In base al rapporto presentato a maggio del 2011 dall'*International Council on Security and Development*¹⁵⁵, cuori e menti degli afgani del Sud non sono più vicini alle ragioni degli operatori delle missioni internazionali. È diffusa la percezione che, sul piano militare, le cose stiano andando meglio alla missione internazionale, ma proprio per questo è aumentato il risentimento all'interno di una popolazione stanca, traumatizzata e che si sente abbandonata e isolata. Le istituzioni della società civile e quelle del governo sono molto deboli in Afghanistan, ben più che in Iraq, eppure non sembra che questo dato di contesto abbia pesato più di tanto sull'impostazione strategica.

Gli Stati Uniti e con loro gli altri donatori presenti in Afghanistan devono anche fare i conti con la frammentazione di interventi che, per i noti problemi di inaffidabilità e scarsa capacità istituzionale del governo afgano, non sono canalizzati attraverso l'aiuto al bilancio e si traducono in innumerevoli progetti distinti. Di fatto, il governo afgano esercita uno scarso controllo sugli aiuti, il rischio delle duplicazioni è enorme, come pure la corruzione. Si tratta, concretamente, di migliaia di progetti, senza alcun requisito di sostenibilità. Il Programma per l'emergenza in capo alle forze armate statunitensi (Commander's Emergency Response Program, CERP), per esempio, ha finanziato circa 16.000 progetti al costo di oltre 2 miliardi di dollari.

Lo sforzo della comunità internazionale dei donatori per adottare l'approccio dell'aiuto diretto al bilancio dello Stato (*budget support*) afgano richiede un impegno preliminare a sostegno della capacità istituzionale dell'Afghanistan e, a questo fine, è stato predisposto il Fondo fiduciario multi-donatori *Afghanistan Reconstruction Trust Fund* (ARTF), amministrato dalla Banca Mondiale. Tuttavia, i donatori preferiscono canalizzare attraverso l'ARTF solo finanziamenti per piccoli progetti, né il fatto che il personale in loco della Banca Mondiale sia al momento di sole 100 persone fa pensare che la capacità attuale di amministrazione possa rapidamente aumentare.

¹⁵⁴ US-GAO (2010), *Afghanistan Development: Enhancements to Performance Management and Evaluation Efforts Could Improve USAID's Agricultural Program*, Washington D.C., luglio.

¹⁵⁵ International Council on Security and Development (2011), *Afghanistan Transition: The Death of Bin Laden and Local Dynamics*, maggio.

Anche in questo caso la fretta può risultare una cattiva consigliera, così come una visione dicotomica della realtà: non è accelerando il processo di trasferimento del controllo alle controparti afgane che si risolve il problema. Ci sono situazioni in cui alcuni programmi sono trasferiti senza che ci sia a Kabul la capacità di gestirli. È il caso del programma quinquennale che USAID ha finanziato con 31 milioni di dollari a sostegno del Ministero dell'Istruzione, per accrescere l'accesso all'istruzione primaria di 84.000 bambini (di cui il 63% bambine). Questo programma - *Partnership for Advancing Community-Based Education* (PACE-A) - coinvolge quattro ONG internazionali (CARE International, Catholic Relief Services, International Rescue Committee e l'Aga Khan Foundation) tradizionalmente attive nel settore e in aree non raggiunte dagli interventi ministeriali. Aver deciso di trasferire il programma sotto la giurisdizione ministeriale, facendolo rientrare nella normale programmazione, significa sia interrompere bruscamente un programma che si caratterizzava per il capillare lavoro con le famiglie da parte delle ONG coinvolte, sia rischiare che venga meno l'attenzione dedicata a zone e famiglie trascurate dalla politica ministeriale.

4.3. La dimensione regionale

C'è, infine, un'ultima considerazione di carattere più generale da fare in relazione alle scelte da compiere sul tema dell'impegno in Afghanistan. Si tratta di un aspetto che non ha ricevuto sufficiente attenzione, ma che è direttamente collegabile al forte impegno profuso dalla comunità internazionale in Afghanistan. È il tema dei processi regionali in corso. Gli sforzi della comunità internazionale si sono concentrati in Afghanistan, in qualche modo togliendo priorità a quel che succede nei paesi vicini. Il caso che merita particolare attenzione è quello del Pakistan: in nome della lotta al terrorismo e ai talebani, gli Stati Uniti in primis hanno appoggiato il governo "amico" del Pakistan, pur nutrendo forti dubbi sulla sua capacità di governo, oltre che sulla democraticità e le strategie di sviluppo messe in campo in quel paese. È, in qualche modo, la riproposizione della logica che dominava nel contesto della guerra fredda: si sacrificavano principi di sviluppo e democrazia in nome del prevalente interesse per la sicurezza e il contenimento del comunismo, fino al punto di tollerare e sostenere regimi antidemocratici e dittature. Con il Pakistan molti hanno avuto l'impressione che stesse accadendo nuovamente qualcosa di simile. E le ombre che aleggiano in merito alla protezione accordata a Osama Bin Laden nel suo ultimo rifugio in Pakistan rafforzano i dubbi sulle ambiguità e gli interessi del governo di quel paese.

Oltre al Pakistan ci sono altri vicini dell'Afghanistan, gli Stati emersi in Asia centrale con la fine dell'Unione Sovietica: Kazakistan, Uzbekistan, Turkmenistan, Kirgistan e Tajikistan. È una regione abitata da 60 milioni di persone, con ingenti riserve di petrolio, gas e oro e una situazione socio-economica molto critica. La crisi economica ha portato all'espulsione di molti lavoratori migrati in Russia e costretti a tornare nei propri paesi di origine, aggravando le tensioni all'interno di questi Stati asiatici. Nella regione, in nome del sostegno alla coalizione anti-terroristica, regimi autoritari sono stati e continuano ad essere tollerati e sostenuti a livello internazionale. Paesi che confinano con l'Afghanistan, come Tajikistan, Kirgistan e Uzbekistan, hanno messo a disposizione il proprio territorio per le basi militari a sostegno delle operazioni in Afghanistan. E la comunità internazionale ha assegnato anche in questi paesi la priorità alla logica della stabilità politica rispetto allo sviluppo socio-economico delle popolazioni. Con l'eccezione del Kirgistan, si tratta di paesi in cui la vecchia nomenclatura dell'era sovietica è ancora al potere. Oggi, però, vengono alla luce i limiti e gli effetti boomerang di questa scelta di fondo: uno Stato come il Tajikistan è diventato il paese di transito per la rotta che porta l'oppio dall'Afghanistan in Russia e in Europa. Inoltre, come scrive Hannelore Borgel¹⁵⁶, esperta della regione e consulente del governo tedesco, proprio la crisi economica e gli insostenibili costi che gravano sulle fasce

¹⁵⁶ H. Borgel (2011), "In the Shadow of Afghanistan", *Development & Cooperation*, Vol. 38, N. 6, giugno.

povere della popolazione stanno mettendo in dubbio la tenuta dei regimi autoritari della regione, creando un terreno favorevole al radicalismo islamico e alla violenza inter-etnica.

Un limite che investe l'approccio prevalente alla cooperazione civile internazionale è quello di fare riferimento agli Stati nazionali come unità di riferimento, dimenticando il peso che hanno dinamiche regionali e transfrontaliere, nel quadro dei processi di rapida trasformazione determinati dalla globalizzazione attuale. Aver focalizzato tutta l'attenzione sull'Afghanistan, dimenticando il resto della regione, è un errore di cui non ci si è ancora resi conto. Ignorare le relazioni tra paesi vicini, così come aver concentrato la guerra all'economia dell'oppio in Afghanistan su alcune province, salvo poi scoprire la ripresa del settore in altre zone, significa esporsi al rischio che i problemi di un paese (o di una provincia) finiscano col trasferirsi ai vicini. Nemmeno le trasformazioni in corso nel Nord Africa e in Medio Oriente - un'area da intendere come unica regione per le forti integrazioni economiche al suo interno (così come evidenziato nell'audizione del CeSPI alla Commissione Esteri della Camera dei Deputati¹⁵⁷) - paiono sufficienti a suggerire un rapido e generale riorientamento di questa tradizionale impostazione della politica di cooperazione internazionale. Le condizioni precarie di vita di gran parte della popolazione in Asia centrale e la compresenza di ingenti ricchezze naturali alimentano tensioni sociali e instabilità politica, le condizioni ideali per il crearsi di nuove e spesso imprevedute aree di crisi.

Nel quadro di una situazione generale tanto complessa e delicata, alla luce delle considerazioni sin qui fatte e al di là del richiamo necessario ad una prospettiva diversa per guardare e affrontare i problemi, a conclusione di questo lavoro uno spazio particolare è riservato al ruolo particolare dell'Italia, con la convinzione che anche da esperienze, limiti e successi e dalle conseguenti considerazioni che possono essere derivate da un caso molto specifico come quello italiano si possano trarre utili indicazioni più generali per le missioni internazionali in Afghanistan.

¹⁵⁷ M. Zupi (2011), *La crisi nel Nord Africa. Fallimenti del mercato e incognite sulla democrazia*, Audizione CeSPI, Commissione Esteri, Camera dei Deputati, Roma, 2 marzo.

III. IL RUOLO ITALIANO

1. IL RUOLO DELL'ITALIA

1.1. L'iniziativa politica italiana

Giudicare l'iniziativa politico diplomatica e umanitaria (civile) dell'Italia in Afghanistan è un compito complesso, in ragione della vasta compagine di attori, europei e non. L'Italia ha finito dunque per figurare, nella percezione nazionale e internazionale, soprattutto come uno dei principali attori militari, sia per la forte presenza numerica sia per i buoni risultati ottenuti nell'amministrazione delle province sotto diretto comando italiano. È forse più corretto dire che se l'iniziativa italiana non ha brillato in modo evidente, nessun altro paese europeo è riuscito comunque a bilanciare il protagonismo statunitense né a far causa comune su indirizzi e politiche che potessero modificare sensibilmente il corso della guerra o le iniziative di pace, che al momento appaiono giocate da singoli attori con agende nazionali esterne agli interessi dell'Afghanistan.

È toccata all'Italia però l'organizzazione, nel giugno 2009 a Trieste, di un summit sulla dimensione regionale del contesto afgano, la conferenza su Afghanistan e Pakistan a margine della riunione dei ministri degli Esteri del G8. La vera novità dell'incontro si è concentrata sugli sforzi di Roma (avallati dagli Stati Uniti) per ottenere la partecipazione dell'Iran che però, all'ultimo momento, non è stata confermata. L'incontro si è concluso con una vaga dichiarazione di intenti sulla necessità di una maggiore coerenza e concretezza negli impegni annunciati dalla comunità internazionale, e sulla necessità di favorire l'inclusione dei paesi della regione nel processo di riconciliazione nazionale.

Un successo diplomatico importante si è però registrato nell'ottobre 2010, alla riunione a Roma degli inviati speciali (Gruppo di contatto) cui invece ha partecipato anche Teheran, la cui presenza è dovuta senz'altro alla pressione italiana.

Alle due iniziative, strettamente diplomatico-governative, andrebbero anche aggiunti i risultati ottenuti dall'iniziativa "Afgana", un contributo originale della società civile italiana sostenuto dal Parlamento e finanziato dalla DGCS/MAE (di cui si parla più avanti). Andrebbe infine riconosciuta all'Italia l'iniziativa dell'incontro internazionale di Kabul, che si è svolto nella capitale afgana il 20 luglio 2010 e che viene però fatto proprio, in sede europea, soprattutto dalla Germania. La conferenza sancisce alcuni risultati importanti: ribadisce l'importanza dell'Afghanistan National Development Strategy, e in particolare l'allineamento di almeno l'80% degli aiuti verso i Programmi prioritari nazionali, e la canalizzazione di almeno il 50% degli aiuti attraverso il Bilancio nazionale afgano. Due linee di condotta fortemente appoggiate dal governo italiano e che riflettono indicazioni sui limiti emersi nel corso degli anni sull'efficacia degli aiuti fuori bilancio in Afghanistan.

1.2. La successione degli inviati speciali

La nascita della figura dell'inviato speciale (per la regione dell'Asia comprendente l'Afghanistan e il Pakistan, la cosiddetta AFPAK) si deve, nel gennaio 2009, all'arrivo sulla scena afgana di Richard Holbrooke che assume l'incarico di *Representative for Afghanistan and Pakistan*. La novità politica (l'inviato speciale e che inoltre lavora su due fronti) viene immediatamente assunta anche dal Regno Unito, con la nomina di sir Sherard Louis Cowper-Coles (2009-2010) in qualità di *Foreign Secretary's Special Representative to Afghanistan and Pakistan* e, a seguire, da vari paesi tra cui l'Italia. In realtà, Roma aveva già un incarico analogo affidato (solo per l'Afghanistan) all'attuale ambasciatore in Corea, Sergio Mercuri, che aveva ricoperto tale posizione a lungo (dal 2007). Mercuri è stato sostituito da Attilio

Massimo Iannucci, già direttore generale per l'Asia alla Farnesina che, dal 5 marzo 2009 al 9 novembre 2010, è stato promosso Inviato Speciale del Ministero degli Esteri per l'Afghanistan e il Pakistan. Nel novembre 2010 il ministro Franco Frattini, ha nominato al suo posto Gabriele Checchia, che però è stato sostituito, dopo soli sette mesi, dal console generale italiano a New York, Francesco Maria Talò.

1.3. La cooperazione negli ultimi anni

Dalla fine del 2001 al 31 dicembre 2010 in Italia sono stati deliberati circa 516 milioni di euro per iniziative bilaterali e multilaterali sui canali ordinario ed emergenza. Sono 48 le iniziative risultate attive alla fine del 2010, per un importo totale complessivo di circa 208,4 milioni di euro (importo deliberato).

La Cooperazione Italiana ha sostanzialmente finanziato i principali settori d'azione definiti dall'ANDS. Nel 2010 il governo afgano ha infatti indicato quattro principali raggruppamenti (*cluster*) dell'ANDS all'interno dei quali sono stati definiti i Programmi prioritari nazionali: l'agricoltura e lo sviluppo rurale, le infrastrutture e lo sviluppo economico, lo sviluppo delle risorse umane e la *governance*.

Per l'Agricoltura e sviluppo rurale nel 2010 sono stati erogati finanziamenti per 20,6 milioni di euro al *National Solidarity Programme* (Programma Nazionale del Ministero dello Sviluppo Rurale) e di 6,2 milioni di euro al programma di Sostegno all'Agricoltura e allo Sviluppo rurale.

Nel settore delle Infrastrutture, dal 2003 l'Italia sostiene la costruzione della strada Bamyán-Maidan Shar, con finanziamenti in gran parte diretti al ministero dei Lavori pubblici afgano (contributo complessivo di 103 milioni di euro). Risulta però difficile sapere quanti chilometri di strada siano stati effettivamente coperti ad oggi, dopo una lunga sequenza di ritardi.

Nel settore dello Sviluppo economico è stato finanziato nel 2010 un programma di microcredito per 6,7 milioni di euro, con finanziamenti in gran parte diretti in favore dell'istituzione governativa MISFA (Microfinance Investment Facility for Afghanistan), per l'erogazione di prestiti a piccole imprese e famiglie con vocazione imprenditoriale.

Nel settore Sviluppo delle risorse umane e *governance*, a fine 2009 è stato finanziato il *National Institution Building Project*, gestito da UNDP, attraverso il quale è possibile finanziare consulenze di alto livello nel quadro di attività di formazione. In questa direzione sono stati avviati due programmi per la formazione di figure professionali nel governo del territorio di Herat, in collaborazione con l'Università di Firenze, e di assistenza e formazione sui temi della *governance* con l'Università di Genova.

Sul fronte dell'apporto italiano al settore Giustizia, da più parti si segnalano elementi che inducono a ritenere che ci sia un sostanziale abbandono dell'impegno iniziale assunto dall'Italia a Bonn.

Su un piano più generale, la promessa inversione civile-militare (ossia un maggior impegno nella ricostruzione) non solo non si è verificata ma si è fortemente depauperata la scelta di investimento civile a fronte di un incremento della spesa militare, corrispondente all'aumento della presenza militare del contingente italiano.

Nell'ultimo Decreto missioni (DL 228/2010) l'ONG italiana Intersos rilevava che agli interventi di cooperazione allo sviluppo andava solo il 3,6% dei 754 milioni stanziati per il primo semestre 2011: cioè 27 milioni, da suddividere tra Afghanistan, Pakistan, Iraq, Libano, Sudan, Somalia, Myanmar. Già dal 2008 – rilevava la ONG – i fondi destinati alle attività di cooperazione allo sviluppo erano diminuiti del 42%, rispetto all'aumento dei fondi del DL (+50%) da 1 a 1,5 miliardi. Secondo Intersos “lo strumento militare sta diventando l'unico strumento di intervento; i bisogni della popolazione interessano sempre meno o solo in modo strumentale alla buona riuscita dell'intervento militare”. Alla voce

critica di Intersos si unisce quella della rete Sbilanciamoci che, in un recente rapporto¹⁵⁸, a proposito dell'Afghanistan sottolinea come il DL del 1 gennaio 2010 (convertito in legge il 5 marzo 2010 n.30) destini al paese asiatico 22,3 milioni di euro per attività di cooperazione, contro gli oltre 308 milioni di euro destinati alla proroga della partecipazione militare ISAF ed EUPOL. In totale, per le attività civili nel 2010 erano previsti circa 41 milioni contro i 673,5 milioni di euro destinati alla spesa militare, in un rapporto di gran lunga inferiore a quello 1 a 9 di riferimento internazionale e assai lontano da periodi più virtuosi in cui il rapporto era arrivato a essere di 1 a 7 (superiore alla media europea).

Secondo alcuni osservatori un'evidente attenzione alla provincia e alla città di Herat ha rafforzato la percezione che la cooperazione umanitaria in Afghanistan abbia marciato in parallelo a un'agenda politica nazionale italiana, privilegiando una delle province dove le emergenze umanitarie sono meno pressanti (e in una posizione intermedia nella classifica delle province relativa alle variabili socio-economiche) rispetto ad altre aree del paese. Ciò è dovuto probabilmente anche alla drastica riduzione di fondi a disposizione della DGCS.

Altro elemento critico segnalato da alcuni osservatori riguarda la cosiddetta militarizzazione dell'aiuto umanitario, che si deve principalmente a tre fattori:

- Il coinvolgimento del comparto militare nelle tipiche aree dell'intervento di cooperazione (istruzione, sanità, ecc);
- la maggiore rilevanza mediatica delle attività dei militari italiani anche in ambito civile rispetto alle iniziative promosse da altri soggetti istituzionali
- la necessità per i funzionari civili di attenersi alle norme di comportamento dettate dai militari per motivi di sicurezza e di risiedere all'interno del compound militare

1.4. L'atteggiamento verso le ONG

In Afghanistan lavorano poche ONG italiane. Tolta Emergency, che con Intersos ha nel paese una presenza costante - ancorché molto autonoma rispetto alle politiche sanitarie del governo (autonomia rivendicata dalla ONG milanese, ma che solleva perplessità in molti attori della sanità afgana) – in termini di presenza strutturata la conta si può fare sulle dita di una mano sola (Pangea, CESVI, GVC).

Ciò si deve a un'evidente debolezza dello stesso comparto non governativo che non ha, per esempio, un "tavolo" corrispondente a quello che le ONG italiane hanno strutturato sul Medio Oriente. Né, per ora, l'iniziativa Afgana è stata in grado di rappresentare un efficace coordinamento delle ONG italiane presenti in Afghanistan o di fungere da volano in questa direzione.

La cooperazione decentrata è praticamente assente e la politica dell'ambasciata pare orientata a scoraggiare le ONG italiane dal lavoro su un territorio che presenta effettivamente grossi problemi per la sicurezza e l'incolumità del personale espatriato. Nondimeno, ciò si traduce in una riduzione della presenza umanitaria non governativa che non sembra promettere, nell'imminente inizio del processo di transizione, una capacità di rappresentanza adeguata del nostro paese nel settore civile e umanitario. Ad esempio, una sola ONG italiana fa parte, e solo dal giugno 2010, di ENNA, il coordinamento europeo delle ONG che operano nel paese.

¹⁵⁸ Sbilanciamoci (2011), *Libro bianco 2011 sulle politiche di cooperazione allo sviluppo in Italia*, Campagna per la riforma della banca mondiale e Sbilanciamoci, Roma.

1.5. Il contributo della società civile: una risorsa per la diplomazia

Tra le attività finanziate dalla Cooperazione italiana e sostenute dal governo va menzionata, per originalità, metodo e risultati, l'iniziativa Afgana che prende il nome da una rete informale composta da diversi soggetti della società civile italiana (associazioni, ONG, sindacati, ricercatori, accademici, cittadini). Questo network si era impegnato a favore della società civile afgana, convinta che, in un futuro processo di riconciliazione nazionale, fosse fondamentale un suo ruolo attivo: in questo si andava prefigurando un'indicazione emersa in seguito con sempre più forza all'interno della comunità internazionale.

La rete è stata creata nel 2007 da alcune associazioni e si è andata allargando sulla base di un appello ("Un percorso per la pace e la giustizia in Afghanistan: riflessioni e proposte della società civile") e di un documento politico, reso pubblico durante la marcia per la pace Perugia-Assisi dell'ottobre 2007, sottoscritto da decine di soggetti della società civile italiana e della galassia pacifista¹⁵⁹. Il documento indicava al governo e al ministero degli Esteri una possibile azione dell'Italia in Afghanistan a sostegno del processo di pace e della società civile. L'allora titolare degli Esteri, Massimo D'Alema, ne ha ricevuto i responsabili e la titolare della Cooperazione (Patrizia Sentinelli) si è detta favorevole a finanziare una Conferenza internazionale della società civile afgana a partire dall'indicazione contenuta nel DL missioni del 2008 (reiterato nei successivi passaggi parlamentari semestrali), nel quale l'Italia si impegnava a promuovere e finanziare una "Conferenza della società civile afgana"¹⁶⁰. L'anno dopo "Afgana", su suggerimento dell'Ufficio dell'inviato speciale per l'Afghanistan (all'epoca il ministro Sergio Mercuri), è stata invitata alla Conferenza di Parigi (giugno 2008) e in seguito ha aderito a ENNA e ad altre reti europee. Nel 2010 ha ottenuto invece lo stanziamento del ministero degli Esteri per l'organizzazione nel 2011 di due conferenze della società civile (a Kabul e a Roma).

Afgana ha cominciato dunque a lavorare in Afghanistan con continuità a partire dalla metà del 2010, con il sostegno della ONG Intersos (titolata a ricevere i fondi MAE).

Il finanziamento del MAE ha consentito di lavorare a un processo durato circa dieci mesi per la creazione di un Comitato locale in Afghanistan che fosse rappresentativo del maggior numero di voci della società civile organizzata. Tale comitato (*Steering Committee*), coordinato dalla giornalista afgana Najiba Ayubi, è riuscito a coagulare molte realtà solitamente escluse dalla visione occidentale di cosa sia la società civile afgana (normalmente equiparata alle sole ONG afgane finanziate con fondi esteri). Il Comitato rappresenta oggi soprattutto reti di associazioni culturali e delle libere professioni (avvocati, giornalisti, ecc.), sindacati, ONG, centri di ricerca locali. Il Comitato, a cui la componente italiana di Afgana partecipa solo in qualità di osservatore, ha organizzato la Conferenza di Kabul della società civile il 30-31 marzo 2011, cui hanno partecipato 150 delegati da tutte le province del paese (metà delle quali donne) e che ha prodotto un documento che rivendica un ruolo primario nel processo decisionale del paese e in quello di riconciliazione nazionale.

A seguire, Afgana ha organizzato a Roma la Prima Conferenza internazionale della società civile afgana (23-25 maggio 2011, presso il CNEL) che ha prodotto un documento che esprime la necessità di un'effettiva rappresentanza della società civile alla Conferenza di Bonn (Bonn II, a fine 2011 in Germania) e prefigura la richiesta di un cambiamento nella Costituzione afgana che preveda istanze nelle quali la società civile possa avere voce in capitolo nel processo decisionale del paese. Alcuni dei 23 delegati alla Conferenza di Roma hanno poi proseguito il loro viaggio in altre città italiane, invitati da associazioni o enti locali che fanno parte della Tavola della Pace.

La delegazione afgana e i portavoce di Afgana sono stati ricevuti il 25 maggio 2011 al Quirinale dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano. Per il governo ha partecipato ai lavori di apertura della Conferenza il sottosegretario Alfredo Mantica e per il

¹⁵⁹ si veda: www.afgana.org

¹⁶⁰ <http://www.camera.it/dati/leg15/lavori/odg/cam/fascicoli/20080220/20080220e3395.htm>

MAE il ministro Elisabetta Belloni, Direttore generale DGCS. Per l'Afghanistan in Italia sono intervenuti la principessa India, ambasciatrice del suo paese in Europa per la cultura e le missioni umanitarie, e l'ambasciatore Maroofi. Collegato in videoconferenza da Kabul è intervenuto il responsabile di UNAMA, Staffan De Mistura, mentre l'ufficio dell'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza dell'Unione Europea ha inviato una rappresentante. Erano presenti diverse ONG europee e la responsabile di ENNA.

Il finanziamento ha consentito anche altre attività:

- 1) una ricerca sulla società civile (“La società civile afgana. Uno sguardo dall'interno”)¹⁶¹, frutto di tre mesi di lavoro sul campo in 8 delle 34 province afgane e presentata a Roma il 23 febbraio 2011, il cui obiettivo era accertare la percezione che la società civile afgana ha di se stessa;
- 2) un convegno a Milano il 21 febbraio 2011 – il primo di questo genere – degli accademici italiani che studiano questioni inerenti lo sviluppo della società civile in Asia (“Il ruolo delle società civili asiatiche nella ricostruzione e nella pacificazione”). Organizzato dalla professoressa Elisa Giunchi, docente di Storia e Istituzioni del mondo islamico, col sostegno della facoltà di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Milano, prefigura la nascita di una rete tra gli accademici che studiano la società civile.

Afgana intende restare un soggetto informale che si fa promotore di un rapporto forte tra la società civile italiana, quella europea e quella afgana per dare un contributo particolare al processo di pace in Afghanistan.

L'ultimo DL missioni¹⁶² impegnava l'Italia, per dare seguito agli esiti delle due Conferenze di Kabul e di Roma, alla costruzione di una “Casa della società civile” in Afghanistan (“Nell'ambito dello stanziamento di cui al comma 1, relativo alle iniziative di cooperazione allo sviluppo, si provvede alla realizzazione di una «Casa della società civile» a Kabul, quale centro culturale per lo sviluppo di rapporti tra l'Italia e l'Afghanistan, anche al fine di sviluppare gli esiti della conferenza regionale di cui all'articolo 1, comma 4, del decreto-legge 1° gennaio 2010, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2010, n. 30.”).

Nei prossimi mesi la “Piattaforma delle ONG italiane per il Medio Oriente” (che fa parte di Afgana) dovrebbe dunque presentare un progetto alla DGCS per dare il via al processo di costruzione della “Casa” e per rafforzare il progetto già avviato di contatti tra Università italiane e afgane con la promozione di stage per allievi afgani in Italia, seminari di formazione nel paese, gemellaggi tra Università, proseguimento e allargamento della ricerca e della rete di studiosi della società civile. Afgana ha inoltre avviato contatti con diversi uffici di cooperazione a Kabul di altri paesi in vista di un cofinanziamento della “Casa”, un luogo fisico dove l'associazionismo locale possa avere una sede comune, uffici per le organizzazioni decentrate, sale riunioni, biblioteche e luoghi di incontro e discussione, sportelli legali e di formazione, ecc.

Il Ministero degli Esteri, che ha seguito l'intero processo sia attraverso i responsabili della DGCS (al MAE in Italia e attraverso l'Unità tecnica della Cooperazione Italiana di Kabul) sia attraverso l'ufficio dell'inviato speciale, sta lavorando affinché le dichiarazioni delle due Conferenze portino a un primo risultato tangibile, ossia una presenza reale e rappresentativa della società civile nella Conferenza Bonn II. Di conseguenza, l'attività del tutto indipendente e non governativa di Afgana nei confronti della società civile afgana si è

¹⁶¹ Giuliano Battiston (2011), *La società civile afgana: uno sguardo dall'interno*, Ministero Affari Esteri. Roma, maggio.

¹⁶² <http://www.gazzettaufficiale.biz/atti/2011/20110046/11A02643.htm>

rivelata anche una risorsa diplomatica in grado di evidenziare una maggiore attenzione dell'Italia all'ambito civile nel delicatissimo momento della transizione.

Bibliografia

Parte I

Riccardo Alcaro, *Combining Vision with Realism. Options for NATO's new Strategic Concept*, Documenti IAI 10/07, Roma, maggio 2010: Istituto Affari Internazionali, <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iai1007.pdf>

Riccardo Alcaro e Emiliano Alessandri, "Engaging Russia. Prospects for a Long-Term European Security Compact", *European Foreign Affairs Review*, vol. 15, no. 2, maggio 2010

Riccardo Alcaro, Valerio Briani, Ettore Greco, Michele Nones, Stefano Silvestri, *La NATO e la difesa europea: sviluppi recenti, scenari e ruolo dell'Italia*, studio realizzato nell'ambito dell'Osservatorio di politica internazionale, promosso dalle Amministrazioni del Senato della Repubblica, della Camera dei Deputati e del Ministero degli Affari Esteri, Roma, aprile 2009: Istituto Affari Internazionali http://www.iai.it/pdf/Oss_Polinternazionale/Sicurezza_europea.pdf

Emiliano Alessandri, *La trasformazione della NATO e il vertice di Riga*, studio realizzato nell'ambito dell'Osservatorio Transatlantic, promosso dalle Amministrazioni del Senato della Repubblica, Roma, novembre 2006: Istituto Affari Internazionali http://www.iai.it/pdf/Oss_Transatlantico/59.pdf

BBC News, *Hamid Karzai names areas to be handed to Afghan forces*, 22 marzo 2011, <http://www.bbc.co.uk/news/world-south-asia-12815341>

BBC News, *Q&A: Foreign forces in Afghanistan*, 23 giugno 2011, <http://www.bbc.co.uk/news/world-south-asia-11371138>

Lakhdar Brahimi, Thomas R. Pickering (copresidenti della *task force* sull'Afganistan della Century Foundation), *Afghanistan: Negotiating Peace*, Report of the The Century Foundation International Task Force on Afghanistan in Its Regional and Multilateral Dimensions, New York, 2011: The Century Foundation Press

David Brooks, "Foreign aid in Afghanistan: the failure of smart power", *Seattle Times*, 21 giugno 2011, http://seattletimes.nwsourc.com/html/opinion/2015387094_brooks22.html

Tobias Bunde e Timo Noetzel, "Unavoidable Tensions: The Liberal Path to Global NATO", *Contemporary Security Policy*, vol. 31, no. 2, agosto 2010, pp. 295-318

George W. Bush, *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington D.C., settembre 2002: The White House

Central Intelligence Agency, *South Asia: Afghanistan. CIA World Fact Book*, aggiornato al 10 giugno 2011, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/af.html>

Comunicato della Conferenza di Londra sull'Afganistan, 28 gennaio 2010 http://www.isaf.nato.int/images/stories/File/factsheets/Documents_Communique%20of%20London%20Conference%20on%20Afganistan.pdf

Comunicato della Conferenza internazionale di Kabul sull'Afganistan, 20 luglio 2010
http://www.isaf.nato.int/images/stories/File/factsheets/Documents_Communique%20of%20London%20Conference%20on%20Afganistan.pdf

Corriere della Sera, "Attacco a centro gestito da italiani ad Herat, almeno cinque morti", 30 maggio 2011
http://www.corriere.it/esteri/11_maggio_30/Afganistan-attacco-herat_cd6a4ad0-8a90-11e0-93d0-5db6d859c804.shtml

Philip R. Cuccia, *Implications of a changing NATO*, Carlisle (PA) maggio 2010: Strategic Studies Institute, US Army War College

Ivo Daalder, James Goldgeier, "Global NATO", *Foreign Affairs*, settembre-ottobre 2006

Dichiarazione congiunta della NATO e del governo della repubblica islamica dell'Afganistan su una partnership duratura, 20 novembre 2010
<http://www.isaf.nato.int/images/stories/File/official-texts/Enduring%20Partnership%20NATO-GIROA%2020%20Nov%202010.pdf>

Dichiarazione dei capi di stato e di governo partecipanti alla missione ISAF, 3 aprile 2008
http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8444.htm

The Economist, "Glimmers of hope", 14 maggio 2011
<http://www.economist.com/node/18681871>

Theo Farrel and Sten Rynning, "NATO's Transformation Gaps: Transatlantic Differences and the War in Afganistan", *Journal of Strategic Studies*, vol. 33, no. 5, ottobre 2010

Stephen Flanagan, T. J. Cipoletti, Amanda Tuninetti, *Afganistan: a stress test for transatlantic security cooperation*, in "EU-US Security Strategies: comparative scenarios and recommendations, maggio 2011 http://www.iai.it/pdf/Economia_difesa/EU-US-security-strategies.pdf

Stephen Flanagan, Guy Ben-Ari, David Berteau, T.J. Cipoletti, Heather A. Conley, Joachim Hofbauer, Roy Levy, Alessandro Scheffler, *A Diminishing Transatlantic Partnership? The Impact of the Financial Crisis on European Defense and Foreign Assistance Capabilities*, Washington, DC, May 2011: Center for Strategic and International Studies, in particolare pp. 15-28.

Ellen Hallams, *The United States and NATO since 9/11. The transatlantic alliance renewed*, New York 2010: Routledge

Daniel Hamilton *et al.*, *Alliance Reborn: An Atlantic Compact for 21st Century Security*, Washington, DC, febbraio 2009: Atlantic Council of the United States, Center for Strategic and International Studies, Center for Technology and National Security (NDU), Center for Transatlantic Relations, Johns Hopkins University SAIS

International Security Assistance Force, *ISAF: Key Facts and Figures*,
<http://www.isaf.nato.int/images/stories/File/Placemats/110606-isaf-placemat.pdf>

James Joyner, "Afghanistan Caveats Coming to End?", *New Atlanticist*, 10 luglio 2009,
http://www.acus.org/new_atlanticist/afghanistan-caveats-coming-end

Karl-Heinz Kamp, *NATO after Afghanistan*, US Naval Institute Proceedings, June 2010

Rhaspal Khosa, *Towards transition: prospects for progress in Afghanistan during 2011*, Australian Strategic Policy Institute, 1 giugno 2011, http://www.aspi.org.au/publications/publication_details.aspx?ContentID=297&pubtype=2

Sarah Kreps, "Elite Consensus as a Determinant of Alliance Cohesion: Why Public Opinion Hardly Matters for NATO-led Operations in Afghanistan", *Foreign Policy Analysis*, vol. 6, no. 3, luglio 2010, pp. 200-201

Mark Landler e Helene Cooper, "As Al Qaeda cracks, U.S. weighs faster withdrawal", *International Herald Tribune*, 20 giugno 2011, pp. 1 e 4

Ian S. Livingston, Heather L. Messera, and Michael O'Hanlon, *Afghanistan Index*, Brookings Institution, 31 maggio 2011, p. 17 <http://www.brookings.edu/~media/Files/Programs/FP/Afghanistan%20index/index.pdf>

Los Angeles Times, *Gates says forces unable to fight guerrillas*, 16 gennaio 2008, <http://www.articles.latimes.com/2008/jan/16/world/fg.usafgan16>

Alessandro Marrone, "L'incerta scelta strategica di Obama sull'Afganistan", *Affarinternazionali*, 2 dicembre 2009 <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1332>

Alessandro Marrone, "Il cammino impervio della transizione in Afghanistan", *Affarinternazionali*, 21 aprile 2011, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1736>

Alessandro Marrone, *Afghanistan in Transition: The Security Context Post-Bin Laden*, IAI Working Paper 11/13, 13 giugno 2011 <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iaiw1113.pdf>

Stanley McChrystal, *ISAF Commander's counterinsurgency guidance*, 26 August 2009 http://www.nato.int/isaf/docu/official_texts/counterinsurgency_guidance.pdf

Charles E. Miller, *Endgame for the West in Afghanistan? Explaining the Decline in Support for the War in Afghanistan in the United States, Great Britain, Canada, Australia, France and Germany*, Carlisle (PA), luglio 2010: US Army War College

John Nagl, Richard Weitz *Counterinsurgency and the future of NATO*, The Chicago Council of Foreign Affairs, ottobre 2010, p. 3 http://www.humansecuritygateway.com/documents/CNAS_CounterinsurgencyandtheFutureofNATO.pdf

NATO Heads of state and government, *The Alliance's Strategic Concept*, 24 aprile 1999 http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm

NATO Heads of state and government, *Comprehensive Political Guidance*, 29 novembre 2006 http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_56425.htm?selectedLocale=en

NATO Heads of state and government, *Strategic Concept – Active Engagement, Modern Defence*, 20 novembre 2010 <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>

NATO Heads of state and government, *Lisbon Summit Declaration*, 20 novembre 2010

http://www.nato.int/cps/en/SID-2C4D368E-993B5CD1/natolive/official_texts_68828.htm?selectedLocale=en

NATO, *Afghan National Security Forces (ANSF): backgrounder*, 6 giugno 2011
http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_06/20110608_backgrounder-ANSF.pdf

NATO, *Allies sign declaration of intent for HIP Helicopter initiative*, 23 ottobre 2009
http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_58509.htm?selectedLocale=en

NATO, *Improving NATO's capabilities*, 16 febbraio 2011
http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49137.htm?selectedLocale=en

NATO, *International Security Assistance Force (ISAF): key fact and figures*, 2 gennaio 2007
http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/placemat_archive/isaf_placemat_070129.pdf

NATO, *International Security Assistance Force (ISAF): key fact and figures*, 6 giugno 2011
<http://www.isaf.nato.int/images/stories/File/Placemats/16%20May%202011%20Placemat.pdf>

NATO, *Rule of law field support mission: backgrounder*, 9 giugno 2011
http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_06/20110609-Backgrounder-Rule of Law-en.pdf

NATO, *Statement by the North Atlantic Council*, comunicato stampa (2001) 124, 12 settembre 2001, <http://www.nato.int/docu/pr/2001/p01-124e.htm>.

Richard Norton-Taylor, “Coalition of the unwilling”, *The Guardian*, 7 novembre 2007
<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2007/nov/07/comment.Afganistan?INTCMP=SRCH>

Joshua Partlow, “In Afghanistan, Taliban surpasses al-Qaeda”, *The Washington Post*, 11 novembre 2009, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/11/10/AR2009111019644.html>.

Jens Ringsmose, “NATO Burden-Sharing Redux: Continuity and Change after the Cold War”, *Contemporary Security Policy*, vol. 31, no. 2, agosto 2010

Nic Robertson, “Sources: Taliban split with al-Qaeda, seek peace”, *CNN.com*, 6 ottobre 2008

David E. Sanger, “U.S. recalibrates Afghan calculus”, *International Herald Tribune*, 24 giugno 2011, pp. 1 e 7

Christopher M. Schnaubelt (ed), *Counterinsurgency: the challenge for NATO strategy and operations*, novembre 2009, NATO Defence College <http://www.boekje-pieter.nl/images/coin-natodefencecollege.pdf>

Scott Shane, “Qaeda selection of its chief is said to reflect its flaws”, *The New York Times*, 16 giugno 2011, <http://www.nytimes.com/2011/06/17/world/asia/17qaeda.html? r=1&hp>.

Thom Shanker, "Defense Secretary Warns NATO of 'Dim' Future", *The New York Times*, 10 giugno 2011, <http://www.nytimes.com/2011/06/11/world/europe/11gates.html>.

Rolf Schwarz, "NATO and Prevention of State Failure: an Idea Whose Time Will Come?", *Contemporary Security Policy*, vol. 31, no. 2, agosto 2010

TOLO News, *PRT disbandment call sparks concerns*, 8 febbraio 2011 http://www.tolonews.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1813%3Aprt-disbandment-call-sparks-concerns-&catid=33%3Akankash&Itemid=175&lang=en

M. J. Williams, "Empire Lite Revised: NATO, the Comprehensive Approach, and State-building in Afghanistan", *International Peacekeeping*, vol. 18, no. 1, February 2011

Bob Woodward, *Obama's Wars*, Washington, DC, 2010: Simon & Schuster

Parte II

AA.VV., *Winning Hearts and Minds in Afghanistan: Assessing the Effectiveness of Development Aid in COIN Operations*, Report on Wilton Park Conference 1022, March 2011.

Agency Coordinating Body for Afghan Relief (ACBAR), *Falling short: Aid effectiveness in Afghanistan*, 2008.

Argoriente, *Afghanistan: La Strategia USA*, febbraio 2010.

Battiston, Giuliano, *La società civile afgana: uno sguardo dall'interno*, Ministero Affari Esteri. Roma, maggio 2011.

Borgel, Hannelore, "In the Shadow of Afghanistan", *Development & Cooperation*, Vol. 38, N. 6, June 2011, <http://www.inwent.org/ez/articles/196846/index.en.shtml>

Camera dei Deputati, Conversione in legge del decreto-legge 31 gennaio 2008, n. 8, recante disposizioni urgenti in materia di interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché relative alla partecipazione delle Forze armate e di polizia a missioni internazionali, A.C. 3395-A, Seduta del 20 febbraio 2008, <http://www.camera.it/dati/leg15/lavori/odg/cam/fascicoli/20080220/20080220e3395.htm>)

Chandrasekaran, Rajiv, "U.S. military dismayed by delays in 3 key development projects in Afghanistan", *Washington Post*, 28 April 2011.

Clinton, Hillary, *Afghanistan and Pakistan Regional Stabilization Plan*, Department of State, Office of the Special Representative for Afghanistan and Pakistan, February 2010.

Commission on Wartime Contracting in Iraq and Afghanistan, *At what risk? Correcting over-reliance on contractors in contingency operations*, Second Interim Report to Congress, Recommendations for Legislative and Policy Changes, 24 February 2011.

Commission on Wartime Contracting in Iraq and Afghanistan, *CWC Special Report 5*, 3 June 2011.

- Council on Foreign Relations - Center for Geoeconomic Studies, 2011.
- Filkins, Dexter, "Convoy Guards in Afghanistan Face an Inquiry", *New York Times*, 6 June 2010.
- Gates, Robert M., *Pentagon news briefing*, 9 August 2010.
- Gordon, Stuart, *Winning Hearts and Minds: Examining the Relationship Between Aid and Security in Afghanistan's Helmand Province*, Feinstein International Center, Tufts University, April 2011.
- Government of Afghanistan/Ministry of Economy, The World Bank, *Afghanistan. Provincial Briefs*, Kabul, June 2011.
- Government of Afghanistan/Ministry of Economy, The World Bank, *Afghanistan. Poverty Status report*, Kabul, July 2010.
- Icon Institute with the support of the European Union, *National Risk and Vulnerability Assessment 2007/08. A Profile of Afghanistan*, October 2009, http://ec.europa.eu/europeaid/where/asia/documents/afgh_nrva_2007-08_full_report_en.pdf.
- International Council on Security and Development, *Afghanistan Transition: The Death of Bin Laden and Local Dynamics*, May 2011.
- Kunder, James, "Letter to the Editor: Afghan Aid Efforts are Crucial to the War Effort", *Washington Post*, 3 May 2011.
- McChrystal, Stanley A., *Commander's Initial Assessment*, NATO International Security Force - US Security Force, Kabul, 30 August 2009.
- Moyo, Dambisa, *La carità che uccide. Come gli aiuti dell'Occidente stanno devastando il Terzo mondo*, Milano, Rizzoli, 2010.
- OECD, *Future Aid Flows. Aid Architecture and Finance*, Paris, May 2011.
- OXFAM, *No Time to Lose. Promoting the Accountability of the Afghan National Security Forces*, London, 2011.
- Petraeus, David, *Letter to The Honorable Lindsey O. Graham*, Kabul, 4 March 2011.
- Poole, Lydia, *Afghanistan: Tracking major resource flows 2002-2010*, Global Humanitarian Assistance, 2011.
- Rost, Christiane, "Counterproductive action", *Development and Cooperation*, N. 2010/01, January 2010.
- Sbilanciamoci, *Libro bianco 2011 sulle politiche di cooperazione allo sviluppo in Italia*, Campagna per la riforma della banca mondiale e Sbilanciamoci, Roma, 2011.

Schwartz, Moshe, *Department of Defense Contractors in Iraq and Afghanistan: Background and Analysis*, 14 December 2009.

Testo coordinato del Decreto-Legge 29 dicembre 2010, n. 228, Gazzetta n. 46 del 25 febbraio 2011, <http://www.gazzettaufficiale.biz/atti/2011/20110046/11A02643.htm>

TrustLaw, *World's five most dangerous countries for women 2011. Poll results*, London, June 2011.

UNDP, *Human Development Report*, New York, Settembre 2010.

UNHCR, *2011 country operations profile: Afghanistan*, New York, 2011.

US Department of State - USAID, *Leading through Civilian Power. The First Quadrennial Diplomacy and Development Review*, December 2010.

US-GAO, *Afghanistan Development: Enhancements to Performance Management and Evaluation Efforts Could Improve USAID's Agricultural Program*, Washington D.C., July 2010.

US Senate Committee on Armed Services, *Inquiry into the role and oversight of private security contractors in Afghanistan*, 28 September 2010.

US Senate Committee on Foreign Relations, *Evaluating U.S. Foreign Assistance to Afghanistan*, Washington, D.C., 8 June 2011.

Waldman, Matt, *Aid Effectiveness in Afghanistan*, ACBAR, March 2008.

World Affairs (2010), *Foreign aid in Afghanistan*, September 2010.

Zupi, Marco (a cura di), *Le sfide dello sviluppo e le alternative all'economia illegale dell'oppio in Afghanistan*, Approfondimento CeSPI, Osservatorio Internazionale, Camera dei Deputati e Senato della Repubblica, Roma, marzo 2010.

Zupi, Marco, *La crisi nel Nord Africa. Fallimenti del mercato e incognite sulla democrazia*, Audizione CeSPI, Commissione Esteri, Camera dei Deputati, Roma, 2 marzo 2011, <http://www.cespi.it/PDF/audizione%20CeSPI%202%20marzo%202011.pdf>

L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI CON AUTOREVOLI CONTRIBUTI SCIENTIFICI.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico per le relazioni internazionali.

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana.

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

Rapporti già pubblicati:

L'evoluzione della *governance* economica alla luce della crisi e l'impatto sulle relazioni internazionali, a cura dell'ISPI (giugno 2010)

I processi di integrazione in America latina, a cura del CeSPI (giugno 2010)

Bilancio e prospettive della cooperazione euro-mediterranea, a cura dello IAI (giugno 2010)

Le missioni internazionali - Anno 2010, a cura di: ISPI, IAI, CeSI, CeSPI (dicembre 2010)

Le opinioni riportate nel presente dossier sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.

Coordinamento redazionale a cura della:

Camera dei deputati

SERVIZIO STUDI

DIPARTIMENTO AFFARI ESTERI

Tel. 06.67604939

e-mail: st_affari_esteri@camera.it